



PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/113661>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

J.J.A. Kooijman

RECHT OP PERIODIEKE UITKERINGEN
IN HET SOCIAAL ZEKERHEIDSRECHT

Samsom H.D. Tjeenk Willink

**RECHT OP PERIODIEKE UITKERINGEN
IN HET SOCIAAL ZEKERHEIDSRICHT**

RECHT OP PERIODIEKE UITKERINGEN IN HET SOCIAAL ZEKERHEIDSRECHT

een wetenschappelijke proeve op het gebied van de rechtsgeleerdheid

PROEFSCHRIFT

**TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN DOCTOR AAN DE KATHOLIEKE
UNIVERSITEIT TE NIJMEGEN, VOLGENS BESLUIT VAN HET COLLEGE VAN
DECANEN IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN OP
DONDERDAG 1 JUNI 1989
DES NAMIDDAGS TE 3.30 UUR**

door

**Johannes Jacobus Adrianus Kooijman
geboren op 19 juli 1955 te Geleen**

Samsom-H.D. Tjeenk Willink 1989

De lay out van deze uitgave werd verzorgd door mw C C T M van Haren

Het ontwerp van de omslag is van de hand van P J Wissink van het Universitair Publicatiebureau van de Katholieke Universiteit Nijmegen

ISBN 90 6092 410 X
NUGI 695

© 1989 J J A Kooijman, Nijmegen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912, het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient u zich te richten tot Samsom Uitgeverij bv, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn.

VOOR GERARD EN MIJN OUDERS

INHOUDSOPGAVE

Lijst van afkortingen	XI
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
Hoofdstuk 2 Het recht op periodieke uitkeringen	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Het recht op uitkering - algemeen	8
2.3 Voortdurende en niet voortdurende rechten	13
2.4 Stamrecht en afzonderlijke aanspraken	21
2.4.1 Inleiding	21
2.4.2 Duitse literatuur	21
A Voortdurende verbintenissen in het algemeen	22
B De lijfrente	25
C Periodieke sociale zekerheidsuitkeringen	29
2.4.3 Nederlandse literatuur	35
2.4.4 Eigen standpunt	39
Hoofdstuk 3 Het ontstaan van het recht op periodieke uitkeringen	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Het ontstaan van het recht op uitkering - literatuur	44
3.3 Het ontstaan van het stamrecht bij voortdurende rechten op periodieke uitkeringen	52
3.3.1 Inleiding	52
3.3.2 Het ontstaan van het stamrecht op AOW en AWW uitkering	53
3.3.3 Het ontstaan van het stamrecht op WAO en AAW uitkering	58
3.3.4 Het ontstaan van het stamrecht op ziekengeld	63
3.3.5 Het ontstaan van het stamrecht op WWV uitkering	66
3.3.6 Het ontstaan van het stamrecht op uitkering ingevolge de WW 1986	70
3.3.7 Het ontstaan van het stamrecht bij voortdurende rechten op periodieke uitkeringen - samenvatting	78
3.4 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken bij voortdurende rechten op periodieke uitkeringen	81
3.4.1 Inleiding	81
3.4.2 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken bij voortdurende rechten - algemeen	82
3.4.3 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken in AOW en AWW	83
3.4.4 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken in WAO en AAW	85
3.4.5 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken in de ZW	86
3.4.6 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken in de WWV	89

3.4.7	Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken in de WW 1986	91
3.4.8	Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken bij voortdurende rechten en de beslissing	93
3.4.9	Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken bij voortdurende rechten - samenvatting	95
3.5	Het ontstaan van aanspraken ingevolge de WW 1949	98
3.6	Het ontstaan van het recht op periodieke uitkeringen - evaluatie	102
Hoofdstuk 4 Het einde van het recht op periodieke uitkeringen		119
4.1	Inleiding	119
4.2	Het einde van het recht op uitkering - literatuur	121
4.3	Het einde van voortdurende rechten op periodieke uitkeringen - algemeen	123
4.4	Het einde van het recht op AOW en AWW uitkering	126
4.4.1	Inleiding	126
4.4.2	Het einde van het stamrecht bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden	127
4.4.3	Het ontstaan van de laatste betalingsaanspraak bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden	129
4.4.4	Herleving van het recht	132
4.4.5	Het einde van het recht door het verstrijken van tijd	133
4.4.6	Samenvatting	134
4.5	Het einde van het recht op WAO en AAW uitkering	134
4.5.1	Inleiding	134
4.5.2	Het einde van het stamrecht bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden	135
4.5.3	Het ontstaan van de laatste betalingsaanspraak bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden	138
4.5.4	De ingang van de intrekking en het zorgvuldigheidsbeginsel	144
4.5.5	Het gunnen van een termijn als vorm van passieve begeleiding	148
4.5.6	Herleving van het recht	151
4.5.7	Samenvatting	153
4.6	Het einde van het recht op ziekengeld	154
4.6.1	Inleiding	154
4.6.2	Het einde van het recht bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden	154
4.6.3	De ingang van de intrekking en het zorgvuldigheidsbeginsel	156
4.6.4	Het einde van het recht door het verstrijken van tijd	161
4.5.6	Samenvatting	164
4.7	Het einde van het recht op WWV-uitkering	165
4.7.1	Inleiding	165
4.7.2	Het einde van het recht bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden	166
4.7.3	Herleving van het recht	170

4.7.4	Het einde van het recht bij het verstrijken van tijd	171
4.7.5	Samenvatting	174
4.8	Het einde van het recht op uitkering ingevolge de WW 1986	175
4.8.1	Inleiding	175
4.8.2	Het einde van het stamrecht bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden	176
4.8.3	Herleving van het recht	179
4.8.4	Het einde van het stamrecht bij het verstrijken van tijd	181
4.8.5	Het ontstaan van de laatste afzonderlijke aanspraak	182
4.8.6	Samenvatting	184
4.9	Het einde van het voortdurend recht op uitkering - samenvatting en evaluatie	184
4.10	Het einde van de uitkering ingevolge de WW 1949	190
4.10.1	Inleiding	190
4.10.2	Het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden	190
4.10.3	De maximum uitkering	191
4.10.4	Samenvatting	194
Hoofdstuk 5	Het weigeren van periodieke uitkeringen	197
5.1	Inleiding	197
5.2	Het weigeren van uitkering ingevolge de WW 1986	199
5.3	Het weigeren van ziekengeld	204
5.4	Het weigeren van AWW uitkering	207
5.5	Het buiten aanmerking laten van de arbeidsongeschiktheid in de WAO en AAW	209
5.6	Artikel 14 WWV	212
5.7	Artikel 31 in verband met 39 WW 1949	216
5.8	Samenvatting	221
Hoofdstuk 6	Het beperken van de uitbetaling van periodieke uitkeringen	225
6.1	Inleiding	225
6.2	Ingang van de uitkering na het ontstaan van het stamrecht	225
6.3	Het niet meer uitbetalen van de uitkering	226
6.4	Het geheel of gedeeltelijk niet uitbetalen van de uitkering	231
6.5	De WW 1949	233
6.5.1	Inleiding	239
6.5.2	Het doormaken van wacht dagen en het verval van aanspraken ingevolge artikel 21 lid 4 WW 1949	240
6.5.3	Het niet meer uitbetalen van de uitkering	241
6.5.4	Vaststelling van de uitkering op een lager bedrag en nihilstelling; schorsing van de toekenning	241
6.6	Samenvatting	246
Hoofdstuk 7	Betaling van periodieke uitkeringen	249
7.1	Betaling - algemeen	249
7.2	Wie mag betalen?	252

7.2.1.	Betaling door het tot toekenning bevoegde uitvoeringsorgaan	252
7.2.2.	Betaling door een ander dan het tot toekenning bevoegde uitvoeringsorgaan	255
7.3	Wijze, kosten en bewijs van betaling	258
7.4	Aan wie mag worden betaald?	259
7.5	Het tijdstip van betaling	268
7.5.1	Inleiding	268
7.5.2	Het tijdstip van de eerste betaling	269
7.5.3	Het tijdstip van de volgende betalingen	275
7.5.4	De gevolgen van vertraging in de uitbetaling	278
7.5.5	Voorschotten	281
7.5.6	de voorlopige toekenning	288
7.5.7	De voorlopige uitkering	290
7.5.8	Opschorting en schorsing	294
7.6	Compensatie	301
Hoofdstuk 8 Slotbeschouwing		309
Zusammenfassung		329
Lijst van aangehaalde wetsartikelen		339
Lijst van aangehaalde rechtspraak		349
Lijst van aangehaalde literatuur		359

Lijst van afkortingen

AA	Ars Aequi
AAF	Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds
AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABAR	Algemene bepalingen van administratief recht
Abs.	Absatz
ABW	Algemene Bijstandswet
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Anm.	Anmerkung
AOF	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
AROB	Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen
AWB	Aanwijzingsbesluit verplicht verzekerden Zieken- fondswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
B	Administratieve en Rechterlijke Beslissingen
BeW	Beroepswet
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BlStSozArbR	Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Ar- beitsrecht
BNB	Beslissingen in belastingzaken/Nederlandse belasting- rechtspraak
BW	Burgerlijk Wetboek
B&W	Burgemeester en wethouders
CRvB	Centrale Raad van Beroep
c.s.	cum suis
CSV	Coördinatiewet Sociale Verzekering
DAngVers	Die Angestelltenversicherung
DRV	Deutsche Rentenversicherung
e.a.	en anderen
E.K.	Bijlagen handelingen van de eerste kamer der Staten- Generaal
e.v.	en volgende
FBV	Federatie van Bedrijfsverenigingen
GAB	Gewestelijk Arbeidsbureau
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst

Hand II	Handelingen van de tweede kamer der Staten-Generaal
Hb	Handboek
HNJV	Handelingen der Nederlandse Juristenvereniging
HR	Hoge Raad
IOAW	Wet inkomensvoorziening, oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.
IWS	Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid
jo	juncto
JUR	Jurisprudentie
JWWV/WSW	Jurisprudentie Wet Werkloosheidsvoorziening en Wet Sociale Werkvoorziening
KB	Koninklijk Besluit
KBW	Kinderbijslagwet
KG	Kort Geding
Ktr	Kantonrechter
MWR	Model Wachtgeldreglement
NBW	Nieuw Burgerlijk Wetboek
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
nr	nummer
Nr	Nummer
o.a.	onder andere
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekering
p	pagina
Pg	Praktijkgids
Pres. Rb.	President van de Arrondissementsrechtbank
PS	Periodiek voor sociale verzekering, sociale voorzieningen en arbeidsrecht
Rn	Randnummer
r.k.	rechter kolom
RSV	Rechtspraak Sociale Verzekering
RV	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvB	Raad van Beroep
RvdW	Rechtspraak van de Week
RVO	Reichsversicherungsordnung
RW	Reglement voor de Werkloosheidsverzekering
S.	Satz
SCOSZ	Stichting Centrum Onderzoek Sociaal Zekerheidsrecht
SER	Sociaal Economische Raad
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit

SGB-AT	Sozialgesetzbuch-Allgemeiner Teil
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SMA	Sociaal Maandblad Arbeid
Soc. Vers.	Die Sozialversicherung
SR	Tijdschrift voor Sociaal Recht
Stb	Staatsblad
SVR	Sociale Verzekeringsraad
TK	Bijlagen handelingen van de tweede Kamer der Staten-Generaal
TvO	Tijdschrift voor Openbaar bestuur
TW	Toeslagenwet
VAR	Vereniging voor Administratief Recht
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WPNR	Weekblad voor Privaatrecht, Notarisambt en Registratie
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WUV	Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945
WW	Werkloosheidswet
WWV	Wet Werkloosheidsvoorziening
ZfS	Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung
ZfW	Ziekenfondswet
ZPO	Zivilprozeßordnung

Het sociaal zekerheidsrecht heeft een bepaald doel. Omschrijft men dit doel ruim, dan streeft het sociaal zekerheidsrecht naar bestaanszekerheid voor mensen in onzekere omstandigheden¹. Men kan deze bestaanszekerheid zelfs in verband brengen met begrippen als "geborgenheid" en "ruimte"². Geborgenheid duidt dan op de situatie waarin iemand geheel is opgenomen in de samenleving. Het begrip ruimte geeft aan dat de mogelijkheid bestaat dat men zich ontplooit.

Het doel van het sociaal zekerheidsrecht kan men ook wat minder ruim omschrijven als inkomenszekerheid³. Wanneer men dat doet, beoogt sociaal zekerheidsrecht het inkomen van mensen te beschermen. Het streeft in het bijzonder naar de voorziening van een bestaansminimum en de verzekering van een eenmaal bereikte levensstandaard tegen wezenlijke economische verslechtering.

Bestaanszekerheid of inkomenszekerheid kan op verschillende manieren worden nagestreefd. Als het bij uitstek geschikte middel om tot zekerheid te komen, noemt men vaak het verrichten van arbeid⁴. Door te werken kan de mens immers een inkomen verdienen, daarmee zijn levensbehoeften dekken en zo onzekerheid goeddeels opvangen. Soms ontbreekt arbeid. Dit ontbreken van arbeid hangt veelal samen met het nog niet en niet meer aan arbeid toe zijn, ongeschiktheid wegens ziekte of gebrek, het wegvallen van de kostwinner op wiens arbeid men aangewezen was of het wegvallen van werkgelegenheid. In situaties waarin arbeid ontbreekt, kan bestaanszekerheid niet door het verrichten van arbeid worden verworven, maar moeten andere methoden worden gehanteerd.

Men kan onderscheiden tussen instrumenten met een meer privaat en die met een meer publiek karakter. Met dit onderscheid wil ik aangeven dat sommige methoden meer door particuliere personen worden ontwikkeld,

1 Bijvoorbeeld Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel I, p. 1 e.v.; Veldkamp, Schets van de leer van de sociale zekerheid, p. 7 e.v. Veldkamp omschrijft sociale zekerheid als het geheel van instellingen en voorzieningen dat er op gericht is een bepaald bestaansniveau te waarborgen.

2 Zie bijvoorbeeld, Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 3 e.v. en met name p. 7 e.v.

3 Zie bijvoorbeeld Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 13 e.v.

4 Vergelijk Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 4, 8 en 11 e.v.

terwijl bij andere methoden de overheid sterker betrokken is. Voorbeelden van de eerste categorie zijn familiale zorg, liefdadigheid, vermogensvorming of vrijwillige verzekering¹. Bij de methoden waarbij de overheid sterk is betrokken, kan men onderscheiden tussen de maatregelen die een collectief karakter hebben, en de voorzieningen die direct op het individu gericht zijn. Voorbeelden van collectieve maatregelen zijn programma's voor aanvullende werkgelegenheid en subsidieverstrekking ten behoeve van de oprichting en instandhouding van bepaalde instellingen zoals bejaardentehuizen en ziekenhuizen². Dergelijke collectieve maatregelen dragen bij tot de bestaanszekerheid van een bepaald individu indien en voor zover dit individu in een werkgelegenheidsproject wordt ingeschakeld of een concrete gebruiksverhouding met de instelling tot stand gekomen is.

Zeer frequent gebruikt de overheid een instrument dat direct op het individu is gericht. Aan dit individu wordt omwille van hemzelf door de overheid een voordeel verstrekt op grond van criteria van sociaal erkende behoeften of noodsituaties³. Deze door de overheid gehanteerde methode om tot bestaanszekerheid dan wel inkomenszekerheid voor het individu te komen, heeft een centrale plaats gekregen. Zó centraal dat sociaal zekerheidsrecht veelal wordt gezien als het (objectieve) recht dat op deze prestaties betrekking heeft⁴. In deze zin wordt de term sociaal zekerheidsrecht in dit onderzoeksverslag gebruikt⁵.

Op het terrein van het sociaal zekerheidsrecht kan op verschillende niveaus onderzoek worden verricht. Allereerst kan de aandacht gericht zijn op de preciese betekenis van specifieke begrippen die een rol spelen als voorwaarde voor het ontstaan van het recht op een bepaalde uitkering of als weigeringsgrond. Het gaat bijvoorbeeld om begrippen als "werkloosheid", "arbeidsongeschiktheid" enzovoorts. Bij zo'n onderzoek is vaak slechts één of een beperkt aantal wetten betrokken. Het is echter ook mo-

1 Vergelijk Van Langendonck, SMA 1978, p. 659 e.v.

2 Veldkamp, De didactiek van de sociale zekerheid, p. 12 wijst op het toenemende belang van wat hij sociale dienstverlening noemt naast de traditionele sociale zekerheidsprestaties.

3 Deze voordelen noem ik sociale zekerheidsprestaties. Zie voor een uitwerking van de omschrijving paragraaf 2.2.

4 Vergelijk bijvoorbeeld De Jong, Over sociaal recht gesproken?, p. 13. Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 15 gaat uit van een ruim begrip sociale zekerheid. Hij komt door middel van het hanteren van nadere criteria uit op een begrip sociaal zekerheidsrecht als hierboven bedoeld. Ook in de Duitse literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen sociaal zekerheidsrecht in ruime en in enge zin. In enge zin opgevat komt het begrip sociaal zekerheidsrecht overeen met het hierboven bedoelde begrip. Zie hieromtrent Schmid, p. 52 e.v. en p. 141 e.v.

5 Men kan de sociale zekerheidsregelingen verdelen in sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. Het meest kenmerkende verschil tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen is de wijze van bekostiging. Sociale voorzieningen worden volledig uit de algemene middelen gefinancierd, sociale verzekeringen nagenoeg geheel uit premies. Zie omtrent de verschillen met name Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 17 e.v.

gelijk dat de onderzoeker er belang in stelt de meer algemene begrippen en algemene beginselen van het sociaal zekerheidsrecht op te sporen en te verkennen. Doet hij dit, dan kunnen alle sociale zekerheidswetten of een groot aantal daarvan in het onderzoek gemoeid zijn.

Het onderzoek dat tot nog toe is uitgevoerd, betreft voornamelijk het eerste niveau. Het onderzoek op het tweede niveau is achtergebleven. Toch heeft juist de bestudering van algemene begrippen en algemene beginselen van het sociaal zekerheidsrecht bijzondere betekenis. Wanneer men daarvan weet heeft, is het gemakkelijker de afzonderlijke sociale zekerheidsregelingen met elkaar te vergelijken en te beoordelen of, en zo ja in hoeverre, die regelingen op elkaar afgestemd zijn of zouden moeten worden. De onderhavige studie beoogt bij te dragen tot kennis van een van de belangrijkste algemene begrippen van het sociaal zekerheidsrecht.

Het algemene begrip dat in dit onderzoek centraal staat, is het recht op periodieke uitkeringen van een individu ten opzichte van het tot het doen van die uitkeringen verplichte rechtssubject. Het verplichte rechtssubject zal ik verder aanduiden met de term "uitvoeringsorgaan"¹ In deze studie zal de vraag beantwoord worden wanneer het recht op periodieke uitkeringen ontstaat en eindigt².

Dit probleem zal vanuit twee invalshoeken besproken worden. Allereerst zal ik mij concentreren op de verschijningsvorm van het recht op periodieke uitkeringen. Is voor de beantwoording van de vraag wanneer het recht op periodieke uitkeringen ontstaat en eindigt van belang dat dit recht nu eens de verschijningsvorm heeft van één voortdurend recht op periodieke uitkeringen, dan weer gezien moet worden als een reeks rechten, die elk een aflopend karakter hebben? Indien het recht op de periodieke uitkeringen de verschijningsvorm heeft van één voortdurend recht, stuit men voorts op het onderscheid tussen het bij zijn ontstaan nog niet geheel bepaalde recht op de periodieke uitkeringen als zodanig, ook wel het stamrecht genoemd, en de afzonderlijke aanspraken op uitkering over een bepaalde tijdruimte van bijvoorbeeld een dag of een maand. Werkt dit onderscheid verduidelijkend wanneer men de vraag poogt te beantwoorden wanneer het voortdurende recht op periodieke uitkeringen ontstaat en eindigt?

In de tweede plaats zal ik bedacht zijn op de betekenis van de procedure. Moet men het indienen van een aanvraag of het nemen van een voor be-

1 De term "uitvoeringsorgaan" gebruik ik behalve ter aanduiding van het rechtssubject ten opzichte van wie het recht op de periodieke uitkering bestaat, ook voor de instantie waaraan de bevoegdheid is geattribueerd omtrent die uitkering beslissingen te nemen. Het verplichte rechtssubject is niet altijd degene die de bevoegdheid heeft de uitkering toe te kennen. Zie hieromtrent paragraaf 7.2.1

2 In de diverse handboeken over sociaal zekerheidsrecht wordt aan dit vraagstuk nauwelijks aandacht besteed. Het meest uitgebreid op dit punt zijn Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 78 e.v. en Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 52 e.v.

langhebbende positieve beslissing zien als een voorwaarde voor het ontstaan van het recht op periodieke uitkeringen? Is het nemen van een voor belanghebbende negatieve beslissing een voorwaarde voor het eindigen van dit recht? Welke betekenis heeft de beslissing van het bevoegde uitvoeringsorgaan, indien zij niet beschouwd kan worden als een voorwaarde voor het ontstaan of eindigen van het recht op periodieke uitkeringen?

Niet alle periodieke uitkeringen zullen worden onderzocht. Ik beperk mij tot een onderzoek van het ontstaan en eindigen van het recht op periodieke uitkeringen ingevolge een aantal bijzondere wetten en wel de AOW, AWW, WAO, AAW, ZW en WW1986. Het onderzoek strekt zich voorts uit tot de periodieke uitkeringen ingevolge de WW1949 en de WWV, ofschoon deze wetten inmiddels zijn vervangen door een nieuwe wet, de WW1986. Kennis van het ontstaan en einde van het recht op periodieke uitkeringen ingevolge de WW1949 en WWV is mijns inziens gewenst. Deze kennis zal ertoe bijdragen de systematiek van de thans geldende wetten op dit punt beter te begrijpen. De begrenzing van het onderzoek tot de periodieke uitkeringen ingevolge de genoemde wetten is aangebracht uit praktische overwegingen namelijk ter beperking van de omvang van het te onderzoeken materiaal. De periodieke uitkeringen ingevolge deze wetten hebben met elkaar gemeen dat zij de functie hebben om het inkomen uit arbeid dat weggevallen is of verondersteld wordt te zijn weggevallen, gedeeltelijk te vervangen¹.

De indeling van dit onderzoeksverslag is als volgt. In hoofdstuk 2 worden enkele algemene aspecten van het recht op periodieke uitkeringen besproken. In dat hoofdstuk zullen allereerst enkele contouren geschilderd worden van het recht op uitkering in het algemeen en geef ik aan wanneer men spreekt van een periodieke uitkering. Voorts onderzoek ik op welke wijze de onderzochte wetten vormgeven aan het recht op de periodieke uitkeringen. Is er sprake van één voortdurend recht of van een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben? Verder zal ik aandacht besteden aan het boven reeds genoemde onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken, dat bij voortdurende rechten op periodieke uitkeringen kan worden gemaakt. Daarbij zal ik gebruik maken van in Duitsland ontwikkelde gedachten en aangeven in hoeverre deze gedachten, toegepast op de Nederlandse wetgeving, ons inzicht kunnen verhelderen.

¹ Een uitzondering hierop vormt de toeslag ingevolge de AOW. Deze toeslag heeft niet zozeer de functie een inkomen dat weggevallen is, te vervangen als wel de bedoeling het AOW pensioen aan te vullen, indien de echtgenoot van de pensioengerechtigde een laag of in het geheel geen inkomen uit arbeid heeft, zolang deze echtgenoot de leeftijd van 65 jaar niet heeft bereikt. De periodieke uitkeringen ingevolge de in dit onderzoek niet betrokken TW, IOAW, IOAZ en ABW hebben eerder een inkomensaanvullende dan een inkomensvervangende functie.

In hoofdstuk 3 staat de vraag centraal op welk moment het recht op periodieke uitkeringen tot stand komt. Wanneer een wet voorziet in één voortdurend recht zal allereerst aan de orde komen wanneer het stamrecht ontstaat. Vervolgens onderzoek ik op welke momenten de afzonderlijke aanspraken ontstaan en op welke periode deze aanspraken betrekking hebben. Wanneer een wet voorziet in een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben, zal worden nagegaan op welk moment de eerste aanspraak van de verzameling ontstaat en op welke momenten de volgende aanspraken in de reeks ontstaan.

Hoofdstuk 4 betreft het einde van het recht op periodieke uitkeringen. Daarbij zal aandacht besteed worden aan de situatie dat de belanghebbende niet meer voldoet aan de voorwaarden om voor de periodieke uitkering in aanmerking te komen, de voor de belanghebbende geldende maximale duur van de uitkering verstreken is of de uitkeringsgerechtigde overlijdt. Bij de beantwoording van de vraag wanneer een voortdurende recht op periodieke uitkeringen eindigt, komt het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken wederom naar voren: Wanneer eindigt het stamrecht? Wanneer ontstaat de laatste afzonderlijke aanspraak en op welke periode heeft deze betrekking?

In hoofdstuk 5 is de aandacht gericht op het "weigeren" van de periodieke uitkering. Sommige wetten maken uitdrukkelijk melding van het weigeren van de uitkering. Andere wetten kennen rechtsfiguren die met het weigeren verwant zijn. Onderzocht zal worden welke gevolgen een weigering van de uitkering heeft voor het recht op de periodieke uitkeringen. In hoofdstuk 6 komt aan de orde welke betekenis gehecht moet worden aan de in de diverse wetten veelvuldig voorkomende regels die de uitbetaling van de uitkering beperken. Met name zal aandacht besteed worden aan de vraag welke consequenties het ingeval of krachtens deze regels niet of niet ten volle uitbetalen van de uitkering heeft voor het recht op de periodieke uitkeringen.

In hoofdstuk 7 komt aan bod welke bijzondere regels de onderzochte wetten kennen omtrent de uitbetaling van de periodieke uitkeringen, ervan uitgaande dat er een betalingsverplichting bestaat. Onder andere zullen de vragen beantwoord worden wie tot betaling mag overgaan, aan wie bevrijdend mag worden betaald en op welke tijdstippen de uitkering dient te worden betaald. Ook komt aan de orde of het uitvoeringsorgaan dat de uitkering verschuldigd is, zich op compensatie kan beroepen, indien het van de uitkeringsgerechtigde iets te vorderen heeft. Hoofdstuk 8 bevat een slotbeschouwing.

Het onderzoek is afgesloten op 1 december 1988. Incidenteel is met nadien verschenen jurisprudentie en literatuur rekening gehouden.

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk komt aan de orde wat mijns inziens onder het recht op periodieke uitkeringen kan worden verstaan. In paragraaf 2.2 geef ik enkele contouren aan van het recht op uitkering in het algemeen. Het recht op uitkering wordt in die paragraaf omschreven als het subjectieve recht dat een bepaald natuurlijk persoon de bevoegdheid verschaft om ten behoeve van zichzelf van een bepaald uitvoeringsorgaan te verlangen dat dit hem op grond van sociaal erkende behoeften of noodsituaties een bedrag in geld ter beschikking stelt. Vervolgens komt in paragraaf 2.3 allereerst aan bod wanneer men spreekt over een periodieke uitkering. Hiervan is mijns inziens sprake wanneer een sociale zekerheidswet erin voorziet dat naar aanleiding van een bepaald voorval of op grond van een bepaalde toestand aan iemand meerdere malen en op gezette tijden bedragen in geld moeten worden betaald, terwijl op het moment dat de eerste van de reeks betalingen moet worden verricht, nog onzeker is welke omvang het totale uitkeringsbedrag zal hebben. In paragraaf 2.3 wordt voorts beschreven op welke wijze de onderzochte sociale zekerheidswetten vormgeven aan het recht op deze periodieke uitkeringen. Blijken zal dat meestal uit de wet af te leiden is dat de betaling van de periodieke uitkering het voorwerp is van één voortdurend recht. De WW1949 daarentegen voorziet in een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben. Bij voortdurende rechten op periodieke uitkeringen stuit men in Nederlandse literatuur soms, in Duitse literatuur veel vaker, op het onderscheid tussen het bij zijn ontstaan nog niet geheel bepaalde recht op periodieke uitkeringen als zodanig, ook wel het stamrecht genoemd, en de afzonderlijke aanspraken op uitkering over een bepaalde tijdruimte van bijvoorbeeld een dag of een maand. In paragraaf 2.4 ga ik op dit onderscheid in.

De term recht op uitkering bestaat uit de zelfstandige naamwoorden "recht" enerzijds en "uitkering" anderzijds die met elkaar verbonden worden door het voorzetsel "op". In het navolgende zal ik eerst aandacht besteden aan het begrip "uitkering". Daarna zal ik enige opmerkingen maken over het begrip "recht" in dit verband.

Een uitkering is een sociale zekerheidsprestatie die een bepaalde vorm heeft. Alvorens het begrip uitkering te kunnen omschrijven, zal ik eerst aangeven wat ik versta onder een sociale zekerheidsprestatie. Sociale zekerheidsprestaties omvatten mijns inziens alle voordelen die binnen het raam van de sociale zekerheidswetgeving door een uitvoeringsorgaan op grond van criteria van sociaal erkende behoeften of noodsituaties aan een individu om wille van hemzelf worden verstrekt. Buiten deze omschrijving vallen prestaties die weliswaar beogen de bestaanszekerheid van het individu te garanderen, maar die niet door een uitvoeringsorgaan, maar door particulieren worden verstrekt. Men kan bijvoorbeeld denken aan de aanvulling op de uitkering die door de werkgever wordt verleend¹. Ook als de prestatie niet direct op het op inkomensbescherming aangewezen individu is gericht en de prestatie hem niet rechtstreeks ten goede komt, is van een sociale zekerheidsprestatie in bovenbedoelde zin geen sprake. Als voorbeelden in dit verband noem ik de bijdragen aan havenbedrijven in de zin van artikel 69 e.v. WW1986 en 42q e.v. WW1949, de prestaties aan werkgevers ingevolge artikel 57a AAW en de toelagen aan instellingen en organisaties door het AAF en AOF op grond van artikel 69 AAW en 73a WAO². De prestaties moeten voorts worden verleend op grond van sociaal erkende behoeften of noodsituaties, zodat prestaties terzake van verrichte arbeid buiten de gegeven omschrijving vallen³. Salarissen die uitvoeringsorganen aan hun personeel betalen, maar ook vergoedingen aan ziekenfondsartsen voor verleende diensten zijn daarom niet als sociale zekerheidsprestaties te beschouwen⁴. Tenslotte vallen ook prestaties die niet als een voordeel zijn aan te merken maar bijvoorbeeld enkel dienen ter vaststelling van voorwaarden om voor een uitkering in aanmerking te komen, zoals een onderzoek door een verzekeringsgeneeskundige ter

1 Soms zijn particulieren zelfs wettelijk verplicht dergelijke prestaties te verstrekken. Men denke bijvoorbeeld aan de onderhoudsverplichtingen in het familierecht.

2 Deze voorbeelden zijn met tal van andere aan te vullen. Men denke aan de loonkostensubsidies die wel aan werkgevers worden verstrekt.

3 De formulering is ontleend aan Deleeck, p. 35.

4 Op grond van dit criterium kan men ook het loon dat een werknemer in WSW verband verdient niet als een sociale zekerheidsprestatie beschouwen. De hoogte van het loon wordt weliswaar in verregaande mate niet door het marktmechanisme bepaald, dit doet echter niet af aan het feit dat dit loon een vergoeding is ter zake van de arbeid die wordt verricht.

vaststelling van de ongeschiktheid tot werken in het kader van de ZW, buiten de bovenbedoelde omschrijving.

Sociale zekerheidsprestaties kunnen verschillende vormen hebben. Vaak wordt aan de betrokkene een bedrag in geld à fonds perdu ter beschikking gesteld. Dit betekent dat de ontvanger dit bedrag niet¹ hoeft terug te betalen. Soms bestaat de sociale zekerheidsprestatie uit een geldlening². In andere gevallen worden bepaalde stoffelijke zaken zoals medicamenten en prothesen geleverd of worden bepaalde diensten ten behoeve van het individu verricht. Men kan bijvoorbeeld denken aan een geneeskundige behandeling of verpleegkundige verzorging. De twee laatstgenoemde categorieën prestaties noemt men ook wel prestaties in natura. Zij worden met name³ op grond van de ZfW en AWBZ verstrekt. Niet noodzakelijk is dat deze prestaties geheel om niet worden verleend⁴. Artikel 8 lid 2 ZfW en 6 lid 2 AWBZ maken het immers mogelijk dat als voorwaarde voor het verkrijgen van een verstrekking wordt gesteld dat de verzekerde bijdraagt in de kosten daarvan⁵. Deze bijdrage hoeft niet voor alle verzekerden gelijk te zijn. Verder verdient opmerking dat bepaalde stoffelijke zaken soms niet in eigendom, maar in bruikleen worden gegeven. Een bekend voorbeeld is het verstrekken van een auto in bruikleen op grond van artikel 57 AAW⁶. Sociale zekerheidsprestaties in geld stellen, anders dan prestaties in natura, de ontvanger in staat om zelf het nodige aan te schaffen. Deze prestaties verschaffen hem keuzevrijheid uit het totale marktaanbod voor zover dit voorhanden is⁷.

1 Ik laat hier buiten beschouwing de mogelijkheden die het uitvoeringsorgaan heeft om hetgeen onverschuldigd aan uitkering is betaald van de ontvanger terug te vorderen (zie bijvoorbeeld artikel 33 ZW, 57 WAO, 48 AAW, 36 WW1986, 21a WW1949, 24 AOW en 35 AWW) of het bedrag dat aan uitkering is betaald op een later tijdstip op de ontvanger te verhalen (zie artikel 58 e.v. ABW).

2 Zie bijvoorbeeld artikel 4, 4a en 7a ABW. Artikel 4 ABW noemt verder de borgtocht als bijzondere vorm van bijstandsverlening.

3 Verder valt te denken aan de voorzieningen ingevolge artikel 57 AAW.

4 Opmerking verdient dat het in feite niet betalen van de verschuldigde premie ingevolge de verplichte sociale verzekeringen in het algemeen geen invloed heeft op het recht op en de hoogte van de ingevolge die wetten te verstrekken sociale zekerheidsprestaties. Een uitzondering op deze regel vormt artikel 13 lid 1 aanhef en onder b AOW. Daarin wordt bepaald dat op het bedrag van het ouderdomspensioen een korting wordt toegepast van 2% voor elke jaarpremie, welke de pensioengerechtigde schuldig nalatig is geweest te betalen. Vergelijk ook artikel 13 lid 2 aanhef en onder b AOW.

5 Zie omtrent de eigen bijdrage als voorwaarde om voor een verstrekking in aanmerking te komen Lugtenberg, Van der Most en Van Thiel, p. 112 e.v.

6 Zie hieromtrent bijvoorbeeld de noot van Spier onder Pres. Rb Amsterdam 2-9-1982, RSV 83, 21.

7 Aan de andere kant bestaat het gevaar dat een prestatie in geld niet overeenkomstig het doel waarvoor zij werd verleend, wordt besteed. De wetgever kan voorzien in beperkingen van de bestedingsvrijheid door betaling in plaats van aan de rechthebbende aan derden mogelijk te maken. (Zie hieromtrent paragraaf 7.4). In het kader van de ABW kan de besteding van de uitkering voor een bepaald doel voorts worden gestimuleerd door in de beschikking, waarbij bijstand wordt toegekend, een voorwaarde van deze strekking op te

Van een uitkering spreek ik wanneer de sociale zekerheidsprestatie in de vorm van geld en à fonds perdu aan de betrokkene ter beschikking gesteld wordt.

Het betalen van een uitkering is voorwerp van een recht. Deze term duidt erop dat het objectieve recht aan het individu een zekere zeggenschap over een gedraging van het uitvoeringsorgaan geeft. De rechthebbende heeft de bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan te verlangen dat deze hem de uitkering doet. Met deze zeggenschap van de gerechtigde correspondeert de verplichting van het uitvoeringsorgaan om uitkering te verstrekken. Het recht op uitkering verenigt en concretiseert het objectieve sociaal zekerheidsrecht in rechtsbetrekkingen tussen uitkeringsgerechtigde en uitvoeringsorgaan.

Het recht op uitkering is onder te brengen onder de verschillende definities en omschrijvingen van het subjectieve recht¹. Doet men dit, dan is het recht op uitkering te beschouwen als een subjectief recht met een relatief karakter omdat het wordt uitgeoefend tegenover een bepaald rechtssubject, namelijk het uitvoeringsorgaan². De zeggenschap die het subjectieve recht op uitkering verleent, heeft geen betrekking op een bepaald goed of op het ingrijpen in eigen of andermans rechtstoestand, maar op een bepaalde gedraging van het uitvoeringsorgaan³.

Het begrip subjectief recht heeft vooral in de geschiedenis van het burgerlijk recht een centrale plaats ingenomen⁴. Sommigen willen het gebruik van het begrip beperken tot het privaatrecht⁵. Anderen daarentegen rekenen ook aanspraken die een burger aan het publiekrecht kan ontleen

nemen. Het niet nakomen van deze voorwaarde biedt de gemeente de mogelijkheid tot verhaal van de verleende bijstand op grond van artikel 58 sub b ABW.

- 1 Zo omschrijft Meijers, *Algemene begrippen*, p.86 het subjectieve recht als een bijzondere door het recht iemand toegekende bevoegdheid die hem verleend wordt om zijn belang te dienen. Van Gerven, p. 87 e.v. definieert het subjectieve recht als een door het objectieve recht aan een individu erkende of toegekende heerschappij, strekkende tot bevrediging van menselijke behoeften.
- 2 Het recht op uitkering geeft de rechthebbende tegenover het uitvoeringsorgaan een aanspraak op prestatie. Onder het begrip prestatie wordt in dit verband het betalen van de uitkering verstaan. De ander is verplicht tot die prestatie over te gaan. Absolute rechten kan men doen gelden tegenover iedereen. Zij geven aan de rechthebbende een bevoegdheid die deze met uitsluiting van anderen over het voorwerp van het recht kan uitoefenen. Anderen hebben zich te onthouden van inbreuk op die bevoegdheid. Zie hieromtrent bijvoorbeeld Van Apeldoorn-Hammerstein, p. 52.
- 3 Men heeft een andere verdeling van subjectieve rechten als in de vorige noot omschreven op het oog. Sommige subjectieve rechten geven zeggenschap over een bepaald goed, andere over een bepaalde gedraging van een ander rechtssubject. Voorts zijn er subjectieve rechten die de bevoegdheid geven in te grijpen in eigen of andermans rechtstoestand. Zie hieromtrent bijvoorbeeld Van Gerven, p. 88 e.v. Een dergelijke verdeling van subjectieve rechten verdient volgens Van Apeldoorn-Hammerstein, p. 52 navolging.
- 4 Meijers, *Algemene begrippen*, p. 70.
- 5 Van Apeldoorn-Hammerstein, p. 45 en 52.

tot het subjectieve recht¹. De gedachte die aan laatstgenoemde opvatting ten grondslag ligt, is dat het individu niet zoals in de vroegere armenzorg het geval was², gezien mag worden als louter object van zorg door de overheid zonder enige zeggenschap over de handelingen van de overheid. De burger is rechtssubject. De uitkering wordt verstrekt primair in zijn eigen belang. Het algemeen belang treedt door de zeggenschap van de burger over de gedragingen van de overheid op de achtergrond.

De vraag kan gesteld worden of men het recht op uitkering kan beschouwen als een vermogensrecht en de tussen uitkeringsgerechtigde en uitvoeringsorgaan bestaande rechtsbetrekking als een vermogensrechtelijke rechtsbetrekking of verbintenis. Een argument voor een ontkennende beantwoording van die vraag is het feit dat het recht op uitkering in verregaande mate is onttrokken aan het economisch verkeer. Zo is vervreemding, verpanding en belening van en het beslag op periodieke uitkeringen door de diverse wetten zeer beperkt³. Deze beperking blijkt het resultaat geweest te zijn van een afweging van de belangen van de uitkeringsgerechtigde, zijn gezin en zijn crediteuren door de wetgever. Daarbij hebben de belangen van de twee eerstgenoemden het zwaarst gewogen⁴. Mijns inziens kan men het recht op uitkering als een vermogensrecht beschouwen omdat het ertoe strekt de rechthebbende stoffelijk voordeel te verschaffen⁵.

Met het subjectieve recht nauw verbonden is de mogelijkheid om dit recht met behulp van de rechter te handhaven. In de civielrechtelijke literatuur maakt men in dit kader wel een onderscheid tussen het recht van de schuldeiser en zijn bevoegdheid een rechtsvordering in te stellen teneinde de schuldenaar tot nakoming te dwingen⁶. Het bijzondere van rechten op

1 Vergelijk Donner, *Nederlands Bestuursrecht* 1, 4e druk, p. 223.

2 Zie met name de Armenwet van 28-6-1854, Stb 100. Doeleinden van die wet waren het handhaven van orde en rust, het voorkomen dat de arme de hongerdood zou sterven en het vermijden van diefstal en relletjes. Ofschoon de Armenwet van 27-4-1912, Stb 165 de arme ook geen zeggenschap verschaft over gedragingen van de overheid, had deze wet een meer sociale strekking dan haar voorgangster. De armenzorg werd geïndividualiseerd en op de opheffing uit de toestand van behoefte van de arme gericht. Zie hieromtrent De Vries, p. 16 e.v.

3 Zie artikel 50 ZW, 58 WAO, 50 AAW, 40 WW1986, 24 WW 1949, 30 WWV, 26 AOW en 36 AWW, telkens lid 1.

4 In de literatuur is ervoor gepleit meer met de belangen van de crediteuren van de uitkeringsgerechtigde rekening te houden. Zie Van Spaendonck, *NJB* 1974, p. 132 e.v. en de reacties op zijn artikel in *NJB* 1974, p. 706 e.v.; Vergelijk voorts Hoppers, *Advocatenblad* 1975, p. 479 e.v. en Engels, *SMA* 1976, p. 749 e.v. Een wetsvoorstel met de strekking de crediteuren van de uitkeringsgerechtigde meer dan thans tegemoet te komen, is in behandeling (TK 1982-1983, 17897). Zie omtrent de bescherming van het AOW en AWW pensioen tegen verhaal van schuldeisers van de pensioengerechtigde Bod, p. 81-122.

5 Vergelijk artikel 3.1.1.5 ontwerp NBW en Asser-Beekhuis I, p. 4 e.v. Ook Noordam beschouwt het recht op uitkering als een vermogensrecht. Zie *SMA* 1986, p. 105 en 109 e.v. en dezelfde, *Schetsen voor Bakels*, p. 168 en de *Werkloosheidswet*, p. 33 e.v.

6 Zie bijvoorbeeld Asser-Hartkamp I, p. 23.

uitkering is dat de vorderbaarheid in rechte en de afdwingbaarheid pas bestaan in samenhang met een toekenningsbeslissing van het uitvoeringsorgaan, ook al is dit orgaan bij het nemen van die beslissing geen enkele vrijheid gelaten. Een belanghebbende kan in het kader van de onderzochte sociale zekerheidswetten pas de beroepsrechter adiëren als het uitvoeringsorgaan een voor beroep vatbare beslissing¹ heeft genomen². Deze voor beroep vatbare beslissing vormt de grondslag van het twistgeding. Wanneer de beroepsrechter het beroep gegrond oordeelt, dient hij de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk te vernietigen. Voorts dient hij de keuze te maken of zijn uitspraak in de plaats komt van de bestreden beslissing dan wel bepaalt dat het uitvoeringsorgaan een nadere beslissing moet nemen³. Pas wanneer het orgaan nalaat gevolg te geven aan de uitspraak van de beroepsrechter of wanneer het orgaan zijn eigen, al dan niet voor beroep vatbare, toekenningsbeslissing niet uitvoert, kan de belanghebbende zich wenden tot de burgerlijke rechter om een veroordeling tot nakoming van de vastgestelde aanspraak te verkrijgen. Pas een vonnis van de civiele rechter levert een rechtsgeldige titel op voor het treffen van executiemaatregelen⁴.

Voor sommigen levert het feit dat de vorderbaarheid in rechte en de afdwingbaarheid pas bestaan in samenhang met een toekenningsbeslissing van het uitvoeringsorgaan een argument op voor de opvatting dat het recht op uitkering door zo'n beslissing in het leven geroepen wordt, ook al is aan het uitvoeringsorgaan bij de toekenning geen enkele vrijheid gelaten. Anderen nemen aan dat in dergelijke gevallen weliswaar het recht op uitkering van rechtswege ontstaat, maar de betalingsverplichting van het uitvoeringsorgaan door toekenning van de uitkering in het leven geroepen wordt. Deze opvattingen worden in hoofdstuk 3 bestreden⁵. Dan zal blijken dat de betekenis van de toekenningsbeslissing voor het recht op uitkering hierin is gelegen dat het uitvoeringsorgaan, zo aan hem geen vrijheid is gelaten de uitkering al dan niet toe te kennen, het recht op uitkering bindend vaststelt. Dit betekent dat het uitvoeringsorgaan aan het recht op uitkering moet voldoen zoals het is vastgesteld en pas tot defini-

1 Zie omtrent de figuur van de voor beroep vatbare beslissing paragraaf 3.6, p. 105 e.v.

2 Zolang een voor beroep vatbare beslissing uitblijft, staat de beroepsrechter buiten spel. Men spreekt in dit kader ook wel over de leemte in de Beroepswet. Zie omtrent de leemte in de Beroepswet en de oplossingen die daarvoor worden aangedragen, met name de introductie van de figuur van de fictieve beslissing in de Beroepswet, de literatuur genoemd in noot 2 op p. 274.

3 Zie omtrent de verhouding van de rechterlijke beslissing tot de bestreden beslissing De Jong e.a., De Beroepswet, p. 178 e.v.

4 Zie omtrent de werking van de beslissing van de beroepsrechter De Jong e.a., De Beroepswet, p. 192 e.v.

5 Zie met name paragraaf 3.6.

tieve en onvoorwaardelijke betaling van de uitkering behoeft over te gaan nadat de uitkering toegekend is.

De bevoegdheid die het subjectieve recht verleent, kan in het algemeen ook verplichtingen met zich meebrengen¹. Ook in het kader van de onderzochte sociale zekerheidswetten worden aan uitkeringsgerechtigden en potentiële uitkeringsgerechtigden tal van verplichtingen opgelegd. Zo is de belanghebbende in verschillende wetten de verplichting opgelegd om te voorkomen dat hij op uitkering aangewezen raakt. Ook moet hij er veelal aan meewerken dat de periode dat hij op een uitkering aangewezen is, zo kort mogelijk duurt. Andere aan de belanghebbende opgelegde verplichtingen zijn in het leven geroepen om het voor uitkeringsbeslissingen noodzakelijke onderzoek door uitvoeringsorganen mogelijk of, indien mogelijk, gemakkelijker te maken. Dergelijke verplichtingen zijn meestal niet met zoveel woorden in de diverse wetten neergelegd. Vele bepalingen zijn echter als een concretisering van die plichten te beschouwen². Uitvoeringsorganen kunnen in het algemeen van de belanghebbende geen nakoming van de hem opgelegde verplichtingen verlangen of schadevergoeding vorderen wegens het niet of niet behoorlijk nakomen daarvan. Wel bestaat veelal de mogelijkheid, soms zelfs in beginsel de verplichting, om de uitkering te weigeren. Wat men moet verstaan onder het weigeren van de uitkering en welke juridische consequenties een weigering heeft zal in hoofdstuk 5 besproken worden.

Samengevat kan men het recht op uitkering omschrijven als het subjectieve recht dat een bepaald natuurlijk persoon de bevoegdheid verschaft om ten behoeve van zich zelf van een bepaald uitvoeringsorgaan te verlangen dat dit hem op grond van sociaal erkende behoeften of noodsituaties een bedrag in geld ter beschikking stelt.

2.3 VOORTDURENDE EN NIET VOORTDURENDE RECHTEN

Sociale zekerheidswetten kunnen erin voorzien dat naar aanleiding van een bepaald voorval of op grond van een bepaalde toestand aan iemand een afgestapt bedrag in geld moet worden verstrekt. Zo'n uitkering noem ik een eenmalige uitkering. De eenmalige uitkering wordt meestal ineens uitbetaald, maar betaling van het uitkeringsbedrag kan ook in gedeelten geschieden. Voorbeelden van eenmalige uitkeringen zijn de uitkeringen die werden verstrekt ingevolge de diverse wetten eenmalige uitkering die

¹ Vergelijk bijvoorbeeld Van Apeldoorn-Hammerstein, p. 47.

² Op de inhoud van deze specifieke bepalingen ga ik hier niet in.

van 1981 tot en met 1987 telkenjare tot stand gekomen zijn¹. Ook de in dit onderzoek betrokken sociale zekerheidswetten kennen eenmalige uitkeringen. Zo wordt op grond van artikel 15 AWW een eenmalige uitkering ineens verstrekt wanneer de weduwe die recht op weduwenpensioen dan wel tijdelijke weduwenuitkering heeft, hertrouwt. Ook de ingevolge de artikelen 35 en 36 ZW, 44 AAW, 53 WAO, 19 lid 2 WWV, 18 AOW en 29 AWW verstrekte overlijdensuitkeringen kan men aanmerken als eenmalige uitkeringen².

Sociale zekerheidswetten kunnen er ook in voorzien dat naar aanleiding van een bepaald voorval of op grond van een bepaalde toestand aan iemand meerdere malen en op gezette tijden bedragen in geld moeten worden betaald, waarbij op het moment dat de eerste van de reeks betalingen wordt verricht, nog onzeker is welke omvang het totale uitkeringsbedrag zal hebben. Ik spreek in deze gevallen over periodieke uitkeringen.

1 Wet van 23 september 1981, Stb 624; Wet van 7 oktober 1982, Stb 568; Wet van 28 september 1983, Stb 542; Wet van 5 oktober 1984, Stb 446; Wet van 3 juli 1985, Stb 417; Wet van 3 juli 1986, Stb 376 en Wet van 26 november 1987, Stb 537.

2 Het recht op een overlijdensuitkering ingevolge artikel 35 en 36 ZW, 44 AAW, 53 WAO en 19 lid 2 WWV heeft men altijd beschouwd als een originair recht op een eenmalige uitkering dat voor bepaalde personen ontstaat, wanneer degene aan wie de periodieke uitkering ingevolge die wetten was toegekend of geacht werd te zijn toegekend, overlijdt. Zie Hof Arnhem 30-5-1972, RSV 75, 1. De "overlijdensuitkeringen" ingevolge de overeenkomstige bepalingen in AOW en AWW zoals deze vóór het inwerkingtreden van de wet van 28-3-1985, Stb 180 golden, werden evenwel niet beschouwd als eenmalige uitkeringen, maar als een deel van de AOW en AWW pensioenen. Volgens CRvB 29-12-1959, RSV 60, 21 en CRvB 29-12-1959, RSV 60, 22 had de regeling van artikel 15 AOW (oud) ten gevolge dat ten aanzien van het pensioen, voorzover dit aan de rechthebbende bij zijn overlijden niet was uitgekeerd, de gewone burgerrechtelijke bepalingen betreffende erfrecht niet van toepassing zijn. Gevolg is volgens de CRvB verder dat op het aan de overledene toegekende, maar nog niet aan hem uitbetaalde pensioen geen aanspraak bestaat voor de gezamenlijke erfgenamen als zodanig, maar alleen voor die personen aan wie artikel 15 AOW (oud) aanspraak op uitbetaling is verleend. De CRvB merkte nog op dat artikel 15 AOW (oud) niet alleen ziet op betaling van het pensioen over de periode ná het overlijden van de rechthebbende, maar eveneens op betaling van het aan betrokkene nog niet uitbetaalde pensioen tot aan het overlijden. Een andere opvatting had de Raad van Beroep Amsterdam 18-6-1985, kenbaar in CRvB 23-7-1985, RSV 87, 56. Steun voor de genoemde opvatting van de CRvB biedt de parlementaire geschiedenis van artikel 15 AOW (oud). Volgens de memorie van toelichting (TK 1955-1956, 4009, nr.3, p. 59) betreft artikel 15 AOW (oud) de uitbetaling van verschuldigd pensioen. De memorie van antwoord (TK 1955-1956, 4009, nr.7, p. 38) vermeldt dat ingevolge een uitdrukkelijke wetsbepaling (bedoeld is het oude artikel 15 AOW) het pensioen pas vervalt met ingang van een bepaalde periode na het overlijden van degene aan wie het is toegekend. Ook in de literatuur beschouwde men de uitkering over de periode ná het overlijden van de pensioengerechtigde als een uitloper van het AOW pensioen (Giele en Van den Berge, Periodieke uitkeringen, p. 44). Sinds de wet van 28-3-1985, Stb 180 betreffen artikel 18 AOW en 29 AWW een originair recht op een eenmalige overlijdensuitkering voor bepaalde personen ingeval van overlijden van degene aan wie de periodieke uitkering is toegekend. Volgens de memorie van toelichting op de wetswijziging (TK 1983-1984, 18515, nr.3, p. 41) komt deze gedachte thans tot uitdrukking in artikel 18 lid 4 AOW en 29 lid 3 AWW.

Het komt erop aan of de wettelijke regeling voorziet in het verrichten van een bij de aanvang van de reeks nog onzeker aantal betalingen en niet of in feite meerdere malen wordt betaald. Een uitkering die op grond van de wettelijke regeling periodiek had moeten worden betaald, maar die in feite bijvoorbeeld als gevolg van een te late aanvraag door de belanghebbende of een traag procedureverloop bij het uitvoeringsorgaan achteraf ineens wordt uitbetaald, moet men daarom aanmerken als een periodieke uitkering.

De diverse sociale zekerheidswetten geven op verschillende wijze vorm aan het recht op deze periodieke uitkeringen. Meestal is uit de wet af te leiden dat de betaling van de periodieke uitkering het voorwerp is van één voortdurend recht. Dit recht is in zoverre onbepaald, dat bij het ontstaan daarvan niet zeker is hoelang het zal voortduren. Soms kent de wet niet de figuur van één voortdurend recht, maar voorziet zij in een reeks rechten op uitkering. Deze rechten hebben elk afzonderlijk een aflopend karakter. Uit hoeveel rechten de reeks bestaat, is bij de aanvang daarvan niet zeker.

Of de onderzochte sociale zekerheidswetten voor de in die wetten geregelde periodieke uitkeringen de constructie van één voortdurend recht of die van een reeks rechten kennen, kan men uit verschillende omstandigheden afleiden. Allereerst is het van belang de tekst van de diverse wetten te bekijken en met name die bepalingen van de wet die de algemene voorwaarden bevatten om voor een uitkering in aanmerking te komen¹. Wanneer in deze bepalingen over een "recht op uitkering over een dag" of over het recht op uitkering over een bepaalde andere periode wordt gesproken, ligt het voor de hand dat de wetgever het recht op periodieke uitkeringen ziet als een reeks rechten die elk een aflopend karakter hebben. Indien deze bepalingen echter gewag maken van een "recht op uitkering" zonder meer, dan vormt dit een aanwijzing voor de constructie van één voortdurend recht.

De bepalingen die de algemene voorwaarden bevatten om voor een periodieke uitkering ingevolge de ZW, WW 1986, WWV, AOW en AAW in aanmerking te komen, maken alle melding van een "recht op uitkering" zonder meer². De overeenkomstige bepalingen in de WAO en AAW kennen een enigszins afwijkende terminologie³. In de tekst van die bepalingen

1 Onder de algemene voorwaarden versta ik die feiten waaraan de wetgever, indien zij zich voordoen, het positieve gevolg verbindt dat een recht op uitkering ontstaat. Daarnaast kent de wet meestal nog feiten waaraan de wetgever, indien zij zich voordoen, het negatieve gevolg verbindt dat geen recht op uitkering bestaat, ook al voldoet de betrokkene aan de algemene voorwaarden. Men spreekt ook wel over uitsluitingsgronden. Zie omtrent het ontstaan van rechten op uitkering hoofdstuk 3.

2 Zie de artikelen 19, lid 1 ZW, 15 WW 1986, 9 lid 1 WWV, 7 en 8 lid 1 AOW en 8, 13 en 16 AAW.

3 Zie artikel 6 lid 1 AAW en 19 lid 1 WAO.

gen wordt gewag gemaakt van een "recht op toekenning van uitkering". Hier wordt in het midden gelaten welke betekenis aan deze afwijkende terminologie moet worden gehecht. Deze vraag zal in paragraaf 3.3.3 worden besproken. In dit verband is enkel van belang dat het recht op toekenning van uitkering in de bedoelde artikelen niet verbonden wordt aan bepaalde dagen of bepaalde andere perioden.

In de WW1949 zijn volgens de CRvB¹ de algemene vereisten om voor uitkering in aanmerking te komen met name vervat in de artikelen 21, 27 en 35 van die wet. Deze bepalingen maken, in tegenstelling tot de hiervoor besproken artikelen in de andere wetten, melding van een recht op uitkering over bepaalde dagen. Zo geeft artikel 21 lid 1 WW1949 onder meer aan dat een werknemer die "op een dag" werkloos is, "over die dag" aanspraak heeft op uitkering ingevolge de wet. Tijdens de parlementaire behandeling van de WW1949 werd op de betekenis van de aangehaalde bewoordingen niet nader ingegaan. Ook in de artikelen 27 en 35 WW1949 wordt melding gemaakt van een uitkering "over een dag". Dit was in het oorspronkelijke ontwerp nog niet het geval. Zonder nadere toelichting werden de aangehaalde woorden in de genoemde artikelen gevoegd².

Het antwoord op de vraag of een wet voorziet in één voortdurend recht, hangt niet alleen af van de bepalingen in de wet die de algemene voorwaarden bevatten om voor een uitkering in aanmerking te komen. Ook van belang is de omstandigheid of de wet een regeling kent betreffende het einde van het recht op uitkering in geval de belanghebbende niet meer voldoet aan de bestaansvoorwaarden voor het recht of de voor belanghebbende geldende uitkeringsduur is verstreken. Voor dergelijke regels is geen plaats wanneer de wetgever het recht op de periodieke uitkeringen beschouwt als een reeks rechten. In dat geval zou de wet hooguit kunnen aangeven wat de maximale omvang van deze reeks is. Het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden heeft niet tot gevolg dat het recht op uitkering eindigt, maar dat geen nieuwe rechten ontstaan³.

1 Van meet af aan heeft de CRvB de algemene vereisten van artikel 21 WW1949 onderscheiden van het bepaalde in de artikelen 31 in verband met 39 van die wet. Artikel 31 bevat volgens de CRvB een opsomming van een aantal bijzondere gevallen waarin aan een werknemer die aan de algemene vereisten voldoet, niettemin geen uitkering wordt toegekend, met dien verstande dat volgens het tweede lid van artikel 31 het bestuur van de bedrijfsvereniging bevoegd is in een aantal gevallen de uitsluiting van het recht te beperken tot een bepaalde termijn. De eerste tekenen van het onderscheid zijn reeds te vinden in CRvB 6-1-1953, B 53, 439; CRvB 27-1-1953, B 53, 440 en CRvB 10-2-1953, B 53, 443. Zeer duidelijk is CRvB 13-10-1953, B. 54, 38. Sindsdien is van een vaste jurisprudentie sprake. Verschillende schrijvers hebben kritiek. Zie bijvoorbeeld De Leede, dissertatie p. 28-47; Hebing, SMA 1977, p. 114 e.v.; Riphagen, SMA 1978, p. 34 e.v.; dezelfde in zijn noot onder CRvB 18-12-1979, SMA 1981, p. 753 e.v. en dezelfde, dissertatie, p. 18 e.v.

2 TK 1947-1948, 704.7.

3 Zie omtrent het einde van het recht op uitkering en de maximale omvang van de uitkering hoofdstuk 4.

De WW 1986 en de WWV kennen een uitdrukkelijke, algemene regeling van het einde van het recht op uitkering¹. De AOW, AWW, WAO, AAW en ZW kennen zo'n regeling niet². Wel zijn in die wetten tal van van regels te vinden waaruit men het einde van het recht op uitkering zou kunnen afleiden. Zo zijn er in die wetten bepalingen te vinden die aangeven dat de uitkering eindigt, wanneer zich bepaalde feiten voordoen³. Ook wordt wel melding gemaakt van het verlies van het recht op uitkering⁴. Vaak komt de regel voor dat de uitkering bij wijziging van omstandigheden moet worden ingetrokken⁵. Voorts kan men regels vinden die aangeven dat de uitkering (hooguit) een bepaalde periode duurt⁶. Al deze regels geven aanwijzingen dat in de bedoelde wetten van één voortdurend recht op uitkering dat eindigen kan, moet worden gesproken.

In tegenstelling tot de overige onderzochte wetten kent de WW1949 geen regels waarin expliciet melding wordt gemaakt van het einde van het recht op uitkering of waaruit men het einde van het recht zou kunnen afleiden. Wel kent die wet een regeling van de maximering van de uitkering in artikel 22 in verband met artikel 30. Artikel 22 WW1949 stelt het maximum aantal dagen vast dat per uitkeringsjaar daadwerkelijk aan uitkering kan worden genoten. Bovendien wordt bepaald dat ter zake van één werkloosheidsgeval de laatste uitkeringsdag uiterlijk 78 weken na de eerste uitkeringsdag valt. Deze regeling van de maximering van de uitkering wijst er mijns inziens op dat de wetgever het recht op periodieke uitkeringen ingevolge de WW1949 construeert als een reeks rechten die elk een aflopend karakter hebben.

Een aanknopingspunt voor die opvatting vormt voorts de tekst van artikel 28 WW1949. Artikel 28 lid 2 aanhef en onder d in verband met artikel 36 lid 2 WW1949 geeft aan dat de wachtgeldreglementen van de diverse bedrijfsverenigingen en het Werkloosheidsreglement van het Algemeen Werkloosheidsfonds bepalingen moeten bevatten omtrent het vaststellen van het bedrag van de uitkering "over een of meer dagen van een week" in verband met door de werknemer in die week persoonlijk verrichte werkzaamheden of over die week persoonlijk genoten inkomsten. Bovendien moeten die reglementen bepalingen bevatten over de vaststelling van "het aantal dagen" waarover de uitkering in dat geval geacht wordt te zijn toegekend.

1 Artikelen 20 WW 1986 en 19 lid 1 WWV.

2 Artikel 15 AWW maakt melding van het einde van het recht op uitkering in een bijzonder geval, namelijk indien de weduwe hertrouwt.

3 Zie artikel 40 AAW en 49 WAO.

4 Artikel 16 lid 4 AWW.

5 Artikelen 17 lid 1 AOW en 26 lid 1 AWW. Vergelijk ook artikelen 32 lid 1 AAW en 43 lid 1 WAO.

6 Artikel 13 lid 2 AWW en 29 lid 2 ZW.

Er zijn echter in de op de WW1949 gebaseerde reglementen ook bepalingen te vinden die zouden kunnen wijzen op het bestaan van één voortdurend recht. De diverse wachtgeldreglementen maken immers melding van "een periode waarover de werknemer aanspraak heeft op wachtgeld"¹. Aan deze in de wachtgeldreglementen voorkomende terminologie hoeft men echter niet al te veel waarde te hechten. Uit artikel 28 lid 3 WW1949 blijkt immers dat deze reglementen niet in strijd mogen komen met de wet zelf².

Ook het karakter van de toekenningsbeslissing kan een aanwijzing vormen voor het antwoord op de vraag of er al dan niet sprake is van één voortdurend recht³. Bij voortdurende rechten ligt het voor de hand dat deze beslissing een werking heeft voor in beginsel langere duur. Indien het uitvoeringsorgaan terzake geen enkele vrijheid is gegeven, wordt in die beslissing vastgesteld dat een voortdurend recht ontstaan is, met ingang van welke datum de uitkering zal worden verstrekt en hoe hoog die uitkering is. Op basis van één en dezelfde beslissing worden meer, in beginsel een onbepaald aantal, betalingen verricht. Het uitvoeringsorgaan zal een dergelijke beslissing moeten intrekken om onvoorwaardelijk en definitief met het doen van uitkeringen te kunnen stoppen, tenzij de wet anders bepaalt. Indien het uitvoeringsorgaan terzake geen enkele vrijheid is gelaten, wordt in de intrekkingbeslissing vastgesteld dat het voortdurend recht geëindigd is en wordt voorts vastgesteld met ingang van welke datum de intrekking plaatsvindt.

Zoals in paragraaf 3.6 aan de orde zal komen⁴, neemt men in de literatuur aan dat de meeste onderzochte wetten voorzien in een toekenningsbeslissing die een werking heeft voor in beginsel onbepaalde duur. In het kader van de WW1949 heeft de toekenningsbeslissing dit karakter niet. Volgens de jurisprudentie en de literatuur wordt die uitkering van dag tot dag toegekend. In de praktijk zal het erop neerkomen dat het uitvoeringsorgaan achteraf vaststelt over welke dagen in een bepaalde periode van (meestal) een week recht op uitkering heeft bestaan. Op basis van die beslissing(en) wordt de uitkering over die dagen betaald. Zo'n vaststelling van het recht op uitkering van dag tot dag past goed in een systeem waarin het recht op uitkering gezien wordt als een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben. Een beslissing met werking voor langere duur zou in zo'n systeem niet goed passen.

1 Zie artikel 7 lid 1 aanhef van de diverse wachtgeldreglementen van de bedrijfsverenigingen.

2 Vergelijk ook CRvB 11-9-1975, RSV 76, 93 en CRvB 23-12-1980, RSV 81, 173.

3 Zie omtrent het karakter van de toekenningsbeslissing en de betekenis van de toekenningsbeslissing voor het ontstaan van rechten hoofdstuk 3. Zie omtrent de betekenis van de intrekkingbeslissing voor het einde van het recht op uitkering hoofdstuk 4.

4 Zie p. 110.

In de literatuur is de vraag of de onderzochte sociale zekerheidswetten voorzien in één voortdurend recht op uitkering nauwelijks aan de orde geweest. De Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving was van oordeel dat van de hier onderzochte wetten alleen de WW1949 niet voorziet in een doorlopend recht op uitkering¹. De commissie was van oordeel dat op grond van de tekst van die wet de opvatting kon worden verdedigd dat het recht op werkloosheidsuitkering iedere dag opnieuw ontstaat en dat die opvatting met zich meebrengt dat de vaststelling van het recht op uitkering slechts betrekking heeft op één bepaalde dag. De commissie was voorts van mening dat voor de handhaving van deze systematiek geen steekhoudende argumenten bestonden. In het kader van de stelselherziening sociale zekerheid is van de arbeid van de staatscommissie gebruik gemaakt² en het verwondert dan ook niet dat de WW1986 het recht op werkloosheidsuitkering construeert als een voortdurend recht en dat de memorie van toelichting op het ontwerp van die wet dit ook uitdrukkelijk verwoordt³. In navolging van die toelichting spreken ook enkele schrijvers over een voortdurend recht op uitkering ingevolge de WW1986⁴. Noordam voegt er nog aan toe dat ook de WWV in een voortdurend recht op uitkering voorziet. Het recht op uitkering ingevolge de WW 1949 zou van dag tot dag ontstaan⁵. De Leede is van mening dat in het kader van de WAO, AAW, AOW en AWW wel, maar in het kader van de WW1949 en de ZW geen voortdurend recht op uitkering ontstaat⁶. Voor wat betreft de WW1949 doet hij een beroep op de bewoordingen van artikel 21 van die wet. Voor wat betreft de ZW wijst De Leede ter ondersteuning van zijn visie op de tekst van artikel 29 lid 2 ZW⁷. Op grond van deze bepaling moet het ziekengeld over iedere dag dat de ongeschiktheid tot werken duurt, worden uitgekeerd. De bepaling, voor zover hier aan de orde, betreft mijns inziens niet het recht op ziekengeld als zodanig, maar bevat de regel over welke dagen in het algemeen ziekengeld moet worden uitgekeerd indien de belanghebbende voldoet aan de algemene voorwaarden voor het recht op uitkering en de uitkering is ingegaan. Deze algemene voorwaarden staan in artikel 19 ZW opgesomd⁸.

1 Eindrapport I, p. 28 e.v.

2 TK 1985-1986, 19261, nr.3, p. 30 e.v.; TK 1985-1986, 19261, nr.8, p. 49 e.v.

3 TK 1985-1986, 19261, nr.3, p. 32.

4 Duivenvoorden e.a., p. 15; Noordam, SMA 1986, p. 108 en dezelfde, Schetsen voor Bakels, p. 168 en De Werkloosheidswet, p. 83.

5 Noordam, SMA 1986, p. 108.

6 De Leede, Sociaal Bestuursrecht 2, p. 112.

7 Men zou ook kunnen wijzen op het bepaalde in artikel 15 WWV om te betogen dat die wet niet voorziet in een voortdurend recht.

8 De opvatting zoals in de vorige noot omschreven kan op dezelfde wijze worden bestreden. De algemene voorwaarden voor het recht op WWV uitkering staan in artikel 9 lid 1 van die wet opgesomd. Artikel 15 WWV geeft enkel aan over welke dagen in het algemeen uitkering moet worden verstrekt indien de belanghebbende voldoet aan de algemene

In overeenstemming met deze zienswijze is een uitspraak van de CRvB uit 1943¹. Deze rechter reageerde op de overweging van de Raad van Beroep in de betreffende procedure dat elke dag opnieuw, waarop de patiënt door ziekte schade lijdt waartegen hij is verzekerd, een recht ontstaat op vergoeding van die schade volgens de verzekeringsclausules. De CRvB overwoog dat het recht op ziekgeld kan worden ontleend aan en dus ontstaat door de op een bepaald tijdstip bij de betrokkene ingetreden arbeidsongeschiktheid wegens ziekte. De CRvB beschouwde aldus anders dan de Raad van Beroep het recht op ziekgeld als één voortdurend recht². Een soortgelijke uitspraak deed de CRvB over het recht op AOW pensioen³. Hij overwoog dat de term "recht op ouderdomspensioen" in de zin van het huidige artikel 58 AOW geenszins de betekenis heeft van een bij het verstrijken van een termijn telkens ontstaand recht.

Riphagen⁴ hinkt op twee gedachten wanneer hij spreekt over het recht op uitkering ingevolge de WW1949. Hij stelt nu eens dat strikt genomen per dag moet worden bekeken of iemand recht heeft op de uitkering en wijst daarbij op de tekst van artikel 21 WW1949. Dan weer maakt hij onderscheid tussen het ontstaan van het recht op uitkering en het voortbestaan van dit recht "gedurende alle 130 dagen waarover de WW maximaal uitkeert". Wanneer men zo'n onderscheid maakt, kan men het recht op uitkering mijns inziens niet anders zien dan als een voortdurend recht. Ter ondersteuning van zijn standpunt doet Riphagen ten onrechte een beroep op de jurisprudentie van de CRvB die betrekking heeft op de verhouding tussen artikel 21 en 31 WW1949⁵. De CRvB rept in deze uitspraken echter niet over het voortbestaan van het recht. Wel maakt de Raad een onderscheid tussen de algemene vereisten waaraan een werknemer moet voldoen wil hij voor uitkering in aanmerking komen en een aantal bijzondere gevallen waarin aan een werknemer die aan bedoelde algemene vereisten voldoet, niettemin geen uitkering moet worden toegekend, behoudens het bepaalde in artikel 31 lid 2 WW1949.

Uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd dat het recht op periodieke uitkeringen in de onderzochte sociale zekerheidswetten niet steeds dezelfde verschijningsvorm heeft. Meestal construeren die wetten het recht als één recht met een voortdurend karakter. Het recht op uitkering

voorwaarden voor het recht, dit recht niet uitgesloten is of wordt (artikel 13 en 14 WWV) en de uitkering is ingegaan (artikel 18 WWV).

1 CRvB 8-7-1943, B 43, 586.

2 Minder duidelijk is CRvB 4-11-1947, B 47, 600. Ook in deze procedure ging de Raad van Beroep ervan uit dat elke dag opnieuw recht op ziekgeld zou ontstaan. De CRvB overweegt slechts dat voor de beoordeling van het recht op ziekgeld de dag waarop de ongeschiktheid tot werken wegens ziekte is ingetreden, moet worden vastgesteld.

3 CRvB 2-12-1958, RSV 58, 179.

4 Riphagen, Procesdossier AA, p. 22; Vergelijk ook zijn dissertatie, p. 10, 17, 18 en 61.

5 Zie noot 1 p. 16.

ingevolge de WW1949 dient men daarentegen te beschouwen als een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben. In voorkomend geval gelden voor enkele van die rechten de specifieke bepalingen van de in de WW1949 geregelde wachtgeldverzekering. Voor de overige rechten van de reeks gelden de specifieke bepalingen van de in die wet geregelde werkloosheidsverzekering. De algemene bepalingen van de verzekering van uitkering bij onvrijwillige werkloosheid gelden voor de gehele reeks¹.

2.4 STAMRECHT EN AFZONDERLIJKE AANSPRAKEN

2.4.1 Inleiding

Indien het recht op periodieke uitkeringen de verschijningsvorm heeft van één voortdurend recht kan men zich afvragen of het zinvol is om een onderscheid te maken tussen het bij zijn ontstaan nog niet geheel bepaalde recht op periodieke uitkeringen als zodanig, ook wel het stamrecht genoemd, en de afzonderlijke aanspraken op uitkering over een bepaalde tijdruimte van bijvoorbeeld een dag of een maand. Zo'n onderscheid komt men tegen in de Duitse sociaal zekerheidsrechtelijke literatuur en jurisprudentie. Aanzetten tot een dergelijke onderscheiding vindt men ook in de Nederlandse jurisprudentie en literatuur terug. In het navolgende zal ik eerst aandacht besteden aan de Duitse literatuur waarin het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken naar voren komt (paragraaf 2.4.2). Vervolgens komt de Nederlandse literatuur aan de orde (paragraaf 2.4.3). In paragraaf 2.4.4 volgt tenslotte een eigen standpunt.

2.4.2 Duitse literatuur

In de Duitse sociaal zekerheidsrechtelijke literatuur komt men vaak de stelling tegen dat bij periodieke uitkeringen, althans bij bepaalde periodieke uitkeringen, een onderscheid gemaakt moet worden tussen het stamrecht en afzonderlijke aanspraken². Voor wat betreft de oorsprong en

¹ De algemene bepalingen vindt men in paragraaf 1 van Hoofdstuk III van de WW1949. Paragraaf 2 bevat de bepalingen specifiek voor de aanspraken op wachtgeld. Paragraaf 3 bevat de bepalingen specifiek voor de aanspraken op de werkloosheidsuitkering.

² Zie bijvoorbeeld Burdenski e.a., Gemeinschaftskommentar, § 40 SGB-AT, Rn.8; Grüner, § 40 SGB-AT, II 2; Aye e.a. (Bley), Gesamtkommentar, § 40 SGB-AT, Anm. 4d; Hauck-Haines, § 40 SGB-AT, Rn.3; Krause, BStSozArbR 1979, p. 145 en dezelfde, Das Sozialrechtsverhältnis, p. 23 en p. 30. Ook Bley, Sozialrecht, p. 80 maakt het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken. Een soortgelijke onderscheiding ziet hij ook bij periodieke prestaties in natura. Slechts enkele schrijvers gaan diep op het bedoelde onderscheid in. Zie Weber, die er in 1978 een proefschrift aan wijdde, voorts Barnewitz,

achtergronden van dit onderscheid verwijst men soms naar enkele theorieën over aard en karakter van voortdurende verbintenissen in het civiele recht¹. Ook wordt wel verwezen naar opvattingen in theorie en praktijk over de lijfrente. Ten aanzien van het recht op lijfrente zou in jurisprudentie en het merendeel van de literatuur duidelijk worden onderscheiden tussen het stamrecht op lijfrente en de afzonderlijke aanspraken op lijfrentetermijnen².

In het navolgende zal ik eerst in het kort ingaan op de theorieën over aard en karakter van voortdurende verbintenissen in het civiele recht (A) en op de opvattingen in theorie en praktijk over het recht op lijfrente (B). Vervolgens zal ik in grote lijnen aangeven hoe de Duitse sociaal zekerheidsrechtelijke literatuur tegen het onderscheid stamrecht en afzonderlijke aanspraken aankijkt (C).

A VOORTDURENDE VERBINTENISSEN IN HET ALGEMEEN

In de Duitse civielrechtelijke literatuur³ verdedigt met name Von Gierke de opvatting dat voortdurende verbintenissen wezenlijke verschillen vertonen met verbintenissen die een aflopend karakter hebben⁴. Voortdurende verbintenissen zouden zich in de eerste plaats kenmerken door de duur van de prestatie. Het zou niet zo zijn dat op één tijdstip gepresteerd dient te worden, maar gedurende een periode. Het tweede kenmerk van voortdurende verbintenissen hangt nauw met het eerstgenoemde kenmerk samen. Juist omdat gedurende een periode gepresteerd dient te wor-

Der Kompaß 1965, p. 301 e.v. en Malkewitz, DRV 1963, p. 10 e.v. Beide laatstgenoemde schrijvers beperken zich tot de wettelijke rentenverzekering.

In de Duitse literatuur gebruikt men naast de term "Stammrecht" ook synoniemen als "Gesamtanspruch", "Grundanspruch", "Anspruch als solcher" en "primärer Leistungsanspruch". Zie Weber, p. 2.

Naast de term "Einzelansprüche" komt men in de Duitse literatuur ook termen als "Auszahlungsansprüche", "Bewirkungsansprüche" en "sekundäre Leistungsansprüche" tegen. Zie Weber, p. 2.

1 Aye e.a.(Bley), Gesamtkommentar, § 40 SGB-AT, Anm. 4d en Weber, p. 4-18.

2 Weber, p. 19-49 en Barnewitz, Der Kompaß 1965, p. 301-303. Volgens Weber, p. 49 wordt de bij de lijfrente toegepaste lijfrenteconstructie veelal aangehaald om te benadrukken dat overal waar sprake is van een voortdurende prestatie in geld met betrekking tot de aanspraak daarop onderscheiden moet worden tussen een stamrecht en afzonderlijke aanspraken. Volgens Schroeder-Printzen, § 40 SGB-AT, Rn.12, is de gedachte om te onderscheiden tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken door theorie en praktijk zonder bedenkingen op het publieke recht overgedragen.

3 Bij de navolgende beschrijving van die literatuur heb ik met name gebruik gemaakt van de bespreking daarvan door Weber, p. 4-18.

4 Von Gierke wordt beschouwd als grondlegger van de theorie over voortdurende verbintenissen. Op zijn verhandeling over dit onderwerp in Jherings Jahrbuch 64, p. 355-411 is in de Duitse literatuur nadien voortgebouwd.

den zou bij voortdurende verbintenissen een bijzondere juridische binding tussen partijen bestaan, die krachtiger is dan de binding tussen partijen bij een verbintenis met een aflopend karakter. De voortdurende verbintenis zou een "stärkeres Treuepflicht- und Vertrauensverhältnis" vestigen dan de andere verbintenissen¹. Het derde kenmerk van voortdurende verbintenissen zou worden gevormd door het onderscheid dat gemaakt kan worden tussen het stamrecht en de daaruit voortvloeiende afzonderlijke aanspraken.

Wanneer de voortdurende verbintenis een nalaten (bijvoorbeeld het niet ondernemen van concurrerende activiteiten) als voorwerp heeft, dan zou een onverdeeld stamrecht op dit nalaten bestaan. Afzonderlijke aanspraken komen pas naar voren, wanneer op dit stamrecht inbreuk wordt gemaakt. Deze aanspraken zijn gericht op het ongedaan maken van de gevolgen van die inbreuk bijvoorbeeld door het vergoeden van schade. Deze afzonderlijke aanspraken hebben een aflopend karakter. Gaat het om een voortdurende verbintenis om te doen (bijvoorbeeld het verrichten van arbeid), dan zouden, naast het onverdeelde stamrecht op dit doen, afzonderlijke aanspraken op bijvoorbeeld schadevergoeding ontstaan, wanneer door een nalaten of een ander verzuim op dat recht inbreuk wordt gemaakt. Ook bij voortdurende verbintenissen, die gericht zijn op een geven (bijvoorbeeld het betalen van een lijfrente) zou men kunnen onderscheiden tussen het recht op periodieke prestaties als zodanig en de daaruit voortvloeiende aanspraken op prestatietermijnen.

De afzonderlijke aanspraken zouden in vele opzichten onafhankelijk van het stamrecht bestaan. Zij zouden bijvoorbeeld elk afzonderlijk voor overdracht vatbaar zijn en kunnen verjaren. Bij die verjaring zou veelal een bijzondere korte verjaringstermijn gelden. Ook zouden afzonderlijke aanspraken teniet kunnen gaan voordat het stamrecht eindigt. Zij kunnen echter ook voortbestaan nadat het stamrecht reeds is tenietgegaan. Zo zou ongetwijfeld de aanspraak op schadevergoeding wegens een inbreuk op de verplichting die een nalaten als voorwerp heeft, ook nog geldend gemaakt kunnen worden, nadat die plicht door tijdsverloop is geëindigd.

Von Gierke verdedigt dat men de afzonderlijke aanspraak niet mag beschouwen als een gedeelte van het stamrecht. Hij motiveert dit door te wijzen op de voortdurende verplichting die een nalaten als voorwerp heeft. Zou in dat geval de afzonderlijke aanspraak een gedeelte van het stamrecht zijn, dan zou ook de afzonderlijke aanspraak op een nalaten moeten zijn gericht. Dit is echter niet het geval. Die aanspraak is gericht op het ongedaanmaken van de gevolgen van een inbreuk op het stamrecht bijvoorbeeld door het vergoeden van de schade.

1 Zie Weber, p. 6.

Het stamrecht zou de "bron" of de "grondslag" vormen van afzonderlijke aanspraken. Deze aanspraken vloeien alle uit dit stamrecht voort. Afzonderlijke aanspraken kunnen niet ontstaan voordat een stamrecht tot stand gekomen is. Het stamrecht ontstaat zodra de voortdurende verbintenis tot stand komt en gaat teniet wanneer de voortdurende verbintenis eindigt.

Sommige schrijvers zijn van mening dat alle afzonderlijke aanspraken tegelijk met het stamrecht ontstaan, ook al zijn al die aanspraken op dat tijdstip nog niet volledig bepaald. Weber wijst deze opvatting in zijn algemeenheid af¹. Bij vele voortdurende verbintenissen is op het tijdstip dat het stamrecht ontstaat immers veelal onzeker of, en zo ja hoeveel, afzonderlijke aanspraken zullen ontstaan. Ook is veelal onzeker welke inhoud de afzonderlijke aanspraken zullen hebben. Afzonderlijke aanspraken zouden derhalve, afhankelijk van de aard van de voortdurende verbintenis, ook op verschillende tijdstippen uit het stamrecht kunnen voortvloeien. Deze tijdstippen zouden kunnen worden bepaald door het verstrijken van een bepaalde periode maar ook door het zich voordoen van bepaalde feiten.

Verschil van mening bestaat voorts over het antwoord op de vraag of het stamrecht door betaling tenietgaat. Von Gierke betoogt dat dit niet het geval is². Een voortdurende verbintenis zou in het normale geval door verloop van tijd tenietgaan. Ook wil hij de betaling van één afzonderlijke aanspraak niet als een gedeeltelijke voldoening van het stamrecht beschouwen³. Dit is in overeenstemming met zijn opvatting dat de afzonderlijke aanspraken niet moeten worden gezien als delen van het stamrecht. Voor de juistheid van de opvatting dat gedeeltelijke voldoening van het stamrecht niet mogelijk is, wijst hij weer op de voortdurende verbintenissen die gericht zijn op een nalaten. Door betaling van de afzonderlijke aanspraken, die gericht zijn op het ongedaan maken van de gevolgen van een inbreuk op het stamrecht, wordt zo'n verbintenis geenszins ten dele voldaan. Veeleer zou het recht om van een ander een nalaten te vorderen dezelfde inhoud blijven behouden totdat het opgehouden heeft te bestaan. Maar ook bij voortdurende verbintenissen gericht op een geven zou de betaling van één termijn pas in samenhang met alle overige betalingen, als periodieke prestatie, de voldoening van het stamrecht teweegbrengen. Andere schrijvers gaan van de gedachte uit dat bij voortdurende verbintenissen door periodieke betaling van de afzonderlijke aanspraken ook het

1 Zie Weber, p. 12 e.v.

2 § 362, Abs.1 BGB ("Das Schuldverhältnis erlischt, wenn die geschuldete Leistung an den Gläubiger bewirkt wird") zou ten aanzien van voortdurende verbintenissen inperking behoeven.

3 Doet men dit wel, dan zou § 362, Abs.1 BGB wel op voortdurende verbintenissen van toepassing zijn.

stamrecht wordt voldaan. Naarmate afzonderlijke aanspraken worden betaald zou het stamrecht langzamerhand worden voldaan en tenslotte door "uitputting" tenietgaan. Zij wijzen ter ondersteuning van hun opvatting juist op de voortdurende verbintenissen die gericht zijn op een doen of op een geven. Degene die bijvoorbeeld verplicht is gedurende een jaar met regelmatige tussenpozen bepaalde zaken te leveren, moet tegen het einde van het jaar weliswaar in kwalitatief opzicht nog steeds dezelfde, echter, gelet op het verstrijken van de tijd, in kwantitatief opzicht een geringere prestatie leveren.

B DE LIJFRENT

Ofschoon, zoals in het voorafgaande naar voren kwam, in sommige theorieën het onderscheid tussen het stamrecht en afzonderlijke aanspraken gezien wordt als een van de belangrijkste kenmerken van voortdurende verbintenissen in het algemeen, vindt men in de Duitse jurisprudentie en literatuur over specifieke voortdurende verbintenissen dit onderscheid niet altijd terug. Voor wat betreft de lijfrente¹ ligt dit anders².

De jurisprudentie en de heersende mening in de literatuur³ gaan ervan uit dat het recht op lijfrente beschouwd moet worden als een onverdeeld, van het in leven zijn van een persoon afhankelijk recht, waaruit de afzonderlijke aanspraken op rentetermijnen voortvloeien. Deze afzonderlijke aanspraken zijn alle gericht op de levering van gelijkmatige en vaste bedragen in geld⁴ en worden periodiek opeisbaar. Het ontstaan van het stamrecht in zijn totaliteit kan onderworpen zijn aan het verstrijken van een bepaalde tijdsduur of aan de vervulling van een voorwaarde en kan ook van een tegenprestatie afhankelijk zijn gemaakt. De afzonderlijke aanspraken op rentetermijnen dient men daarentegen als eenzijdige verplichtingen van de renteplichtige te beschouwen.

1 Bij de navolgende beschrijving van die jurisprudentie en literatuur heb ik gebruik gemaakt van een bespreking daarvan door Weber, p. 19-49 en Barnewitz, *Der Kompaß* 1965, p. 301-303.

2 Volgens Weber, p. 50-57, vindt men het onderscheid in theorie en praktijk voorts terug bij de op het BGB berustende wettelijke verplichtingen tot het betalen van renten.

3 De wettelijke regeling van de lijfrente in de §§ 759-761 BGB is zeer beperkt gehouden. De regeling bestaat uit een vormvoorschrift en enkele bepalingen over de duur en de opeisbaarheid van de lijfrenteverplichting. De wetgever wilde de nadere uitwerking van het lijfrentebegrip aan wetenschap en praktijk overlaten.

4 De afzonderlijke aanspraken kunnen volgens de jurisprudentie ook gericht zijn op de levering van andere vervangbare zaken.

Ter ondersteuning van deze opvatting wijst men onder andere¹ op § 1073 BGB. Dit artikel bepaalt onder meer dat aan de vruchtgebruiker van een lijfrente de lijfrentetermijnen toekomen die op grond van het recht kunnen worden gevorderd². Nu de wetgever bij het vruchtgebruik van een lijfrente de afzonderlijke lijfrentetermijnen in het vermogen van de vruchtgebruiker laat overgaan, gaat hij van de veronderstelling uit dat een recht bestaat dat in wezen door het vruchtgebruik onaangetast blijft³. Hij construeert daarmee het recht op lijfrente als een stamrecht waaruit de afzonderlijke aanspraken op lijfrentetermijnen als burgerlijke vruchten voortvloeien.

Een minderheid van de schrijvers bestrijdt de stamrechtconstructie van de lijfrente. Zij ziet het recht op lijfrente enkel als een samenvattende aanduiding van een vooralsnog onbepaalde veelheid zelfstandige aanspraken op de lijfrentetermijnen. Elke aanspraak staat onder de opschortende voorwaarde dat degene van wiens leven de lijfrente afhankelijk is, na verloop van de gestelde tijd nog in leven is. Ook wordt het recht op lijfrente wel beschouwd als een rechtsverhouding in het kader waarvan de aanspraken op rentetermijnen ontstaan en periodiek opeisbaar worden. Deze minderheid voelt er niets voor een stamrecht te construeren als "tussenschakel" of "bron" voor het ontstaan van afzonderlijke aanspraken⁴.

1 Men wijst voorts op de historische ontwikkeling van de lijfrente in het Duitse recht. Ook het spraakgebruik dat het woord "Leibrente" altijd in singularis bezigt, zou een argument zijn voor de opvatting dat het recht op lijfrente beschouwd moet worden als een onverdeeld recht. Aanknopingspunten voor de onverdeeldheid van het recht zouden voorts reeds te vinden zijn in het Romeinse recht. Zie Weber, p. 23-27.

2 § 1073 BGB luidt voor zover van belang letterlijk als volgt: "Dem Nießbraucher einer Leibrente.....gebühren die einzelnen Leistungen die auf Grund des Rechtes gefordert werden können"

3 Men gaat er dan vanuit dat het vruchtgebruik op een recht de vruchtgebruiker de bevoegdheid verschaft om zich de opbrengsten die het recht oplevert, toe te eigenen, zonder dat het recht waarop het vruchtgebruik rust, wordt verbruikt. Of het recht op lijfrente, waarop het vruchtgebruik rust, in wezen onaangetast blijft, is echter de vraag. Zoals in het navolgende aan de orde komt, beschouwen diverse schrijvers de afzonderlijke aanspraken op lijfrentetermijnen als delen van het lijfrentestamrecht. Deze opvatting brengt met zich mee dat naarmate afzonderlijke aanspraken worden betaald, ook het stamrecht wordt voldaan en ten slotte door "uitputting" tenietgaat. Gaat men van die opvatting uit, dan kan mijns inziens niet gezegd worden dat het vruchtgebruik op een recht op lijfrente dit recht in wezen onaangetast laat.

4 Of men de ene of de andere opvatting over het karakter van het recht op lijfrente volgt, is in het Duitse recht niet zonder praktische betekenis. De twee opvattingen leiden, indien het recht op lijfrente van een tegenprestatie van de renteplichtige afhankelijk is, tot een verschillend antwoord op de vraag welke mogelijkheden de lijfrentegerechtigde heeft, wanneer de renteplichtige verzuimt een of meer lijfrentetermijnen te betalen. Voorts maakt het verschil uit op wie de bewijslast rust dat degene van wiens leven het recht op lijfrente afhankelijk is, is overleden. Tenslotte leiden de twee opvattingen over het karakter van het recht op lijfrente tot een verschillende behandeling van het recht op lijfrente bij een faillissement van de lijfrentegerechtigde. Zie hieromtrent Weber, p. 44-49.

De voorstanders van de stamrechtconstructie beschouwen het stamrecht op lijfrente als een subjectief recht. Het gaat om een bijzondere, door het objectieve recht aan iemand toegekende zeggenschap, die hem verleend wordt om zijn belang te dienen. De meningen lopen uit elkaar wanneer aan de orde komt wat het karakter van dit subjectieve recht is. Om deze discussie te kunnen vatten, is het noodzakelijk enig inzicht te hebben in de in de Duitse literatuur gebruikelijke onderverdeling van subjectieve rechten in diverse categorieën.

In de Duitse literatuur¹ onderscheidt men de subjectieve rechten veelal in drie categorieën te weten: "Beherrschungsrechte" of "Herrschaftsrechte", "Ansprüche" en "Gestaltungsrechte" of "Rechte auf Rechtsänderung". De "Herrschaftsrechte" verlenen aan het rechtssubject de zeggenschap over een bepaald rechtsobject. Onder een "Anspruch" verstaat men het recht om van een ander een doen of nalaten te verlangen. "Gestaltungsrechte" geven de gerechtigde zeggenschap over het ontstaan, het einde of een verandering van een subjectief recht. Van een "Gestaltungsrecht" spreekt men ook wanneer het ontstaan, het einde of de verandering van een subjectief recht weliswaar ten voordele van de gerechtigde strekt, maar onafhankelijk van zijn wil zonder medewerking van een ander intreedt. Heeft het "Gestaltungsrecht" betrekking op het ontstaan van een subjectief recht, dan spreekt men ook wel van een "Erwerbsberechtigung". Vaak vormt zo'n "Erwerbsberechtigung" een voorstation van een recht dat zich tot een vol recht ontwikkelt zonder dat een handeling ter verkrijging van het recht vereist is, doordat zich bepaalde feiten voordoen. Deze "Erwerbsberechtigungen" worden ook wel met de term "Anwartschaftsrechte" of "Anwarten" aangeduid.

Sommige schrijvers nemen aan dat het stamrecht op lijfrente als een "Anwartschaftsrecht" moet worden gezien. Het stamrecht zou enkel de functie hebben om periodiek een aanspraak op een lijfrentetermijn voort te brengen. Anderen beschouwen het stamrecht als een "Anspruch". Het lijfrentestamrecht is niet gericht op één enkele prestatie maar op een veelheid van afzonderlijke, gelijksoortige en gelijkmatige prestaties, die periodiek opeisbaar worden. Het gerechtigde rechtssubject heeft de bevoegdheid om van het verplichte rechtssubject de betaling van een veelheid lijfrentetermijnen te verlangen. De afzonderlijke aanspraken daarentegen zijn gericht op één enkele lijfrentetermijn.

De voorstanders van de laatstgenoemde opvatting beroepen zich onder meer² op jurisprudentie waarin de vraag of het lijfrentestamrecht kan

1 Vergelijk bijvoorbeeld Baumann, p. 256 e.v.

2 Ook wijzen deze voorstanders op jurisprudentie waarin wordt erkend dat het lijfrentestamrecht voor compensatie vatbaar is. Volgens burgerlijk recht zijn immers enkel "Forderungen", dat wil zeggen "Ansprüche", voor compensatie vatbaar (vergelijk § 387 BGB). Het lijfrentestamrecht kan in geval van twijfel echter niet worden overgedragen, omdat

verjaren bevestigend wordt beantwoord. De bevestigende beantwoording van die vraag door de jurisprudentie is van belang omdat volgens burgerlijk recht alleen een "Anspruch" en bijvoorbeeld niet een "Anwartschaftsrecht" verjaren kan¹. In deze jurisprudentie komt niet duidelijk aan de orde na hoeveel tijd het stamrecht is verjaard. In de literatuur gaat men ervan uit dat in beginsel de gewone verjaringstermijn van dertig jaar geldt².

Beschouwt men het lijfrentestamrecht als een "Anspruch" die gericht is op een veelheid van prestaties, dan ligt het ook voor de hand om de afzonderlijke aanspraken die gericht zijn op één enkele lijfrentetermijn te beschouwen als delen van het stamrecht. Deze opvatting brengt enerzijds met zich mee dat door betaling van een afzonderlijke aanspraak op een lijfrentetermijn ook het stamrecht ten dele wordt voldaan. Anderzijds kan men dan niet de in de jurisprudentie en ook wel in de literatuur gehanteerde terminologie volhouden dat de afzonderlijke aanspraken uit het lijfrentestamrecht "voortvloei(en)" of dat dit stamrecht de afzonderlijke aanspraken "voortbrengt"³.

Degenen die afzonderlijke aanspraken op lijfrentetermijnen als delen van het stamrecht beschouwen, kennen deze aanspraken niettemin in zekere opzichten een zelfstandig karakter toe. Zo zou elk van die aanspraken afzonderlijk verjaren en zou daarvoor ingevolge § 197 BGB⁴ een verjaringsstermijn van vier jaar gelden⁵. Volgens de heersende mening in de literatuur zijn de afzonderlijke aanspraken op lijfrentetermijnen echter niet zelfstandig wat betreft het tijdstip waarop zij ontstaan. De gezamenlijke afzonderlijke aanspraken zouden op één tijdstip, tegelijkertijd met het lijf-

de wetgever vermoedt dat de lijfrente een onderhoudskarakter heeft (Vergelijk § 759 Abs.1 BGB in verband met § 399 BGB)

Tenslotte wijzen de voorstanders op de heersende mening in de literatuur dat alle afzonderlijke aanspraken op lijfrentetermijnen *tegelijk* met het recht op lijfrente als zodanig ontstaan en dat enkel de opeisbaarheid van die afzonderlijke aanspraken op dat tijdstip nog niet is ingetreden. Zie hieromtrent het vervolg van deze paragraaf. Deze heersende mening verdraagt zich niet met de gedachte dat het stamrecht op lijfrente opgevat moet worden als een recht dat de functie heeft om *periodiek* een aanspraak op een lijfrentetermijn voort te brengen.

- 1 Daarbij doet men een beroep op § 194 Abs.1 BGB. Deze bepaling luidt letterlijk als volgt: "Das Recht von einen anderen ein Tun oder ein Unterlassen zu verlangen (Anspruch), unterliegt der Verjährung". Deze bepaling wordt zó uitgelegd dat alleen "Ansprüche" kunnen verjaren.
- 2 Deze termijn wordt genoemd in § 195 BGB.
- 3 Hierop wordt gewezen door Barnewitz, Der Kompaß, p. 303. Weber, p. 31 geeft aan dat die terminologie eerder past bij de opvatting die het lijfrentestamrecht als een "Anwartschaftsrecht" beschouwt.
- 4 Deze bepaling luidt voor zover van belang letterlijk als volgt: "In vier Jahren verjähren ... die Ansprüche auf Rückstände von Renten..."
- 5 Ook is elke aanspraak op een lijfrentetermijn afzonderlijk voor compensatie vatbaar.

rentestamrecht ontstaan. Enkel de opeisbaarheid van de afzonderlijke aanspraken zou op dat tijdstip nog niet zijn ingetreden. Deze gedachte zou reeds besloten liggen in het begrip rente. Voorts doet men ter ondersteuning van deze opvatting een beroep op het bepaalde in § 258 ZPO¹. Volgens deze bepaling kan bij periodieke prestaties een rechtsvordering worden ingesteld tot betaling in de toekomst van prestaties die pas na het uitspreken van het vonnis door de rechter opeisbaar worden. Voorwaarde voor toepassing van § 258 ZPO is evenwel dat de aanspraken op de in de toekomst te betalen prestaties reeds tot stand gekomen zijn en de opeisbaarheid daarvan enkel afhankelijk is van het verstrijken van tijd. Nu onomstreden is dat onder het begrip periodieke prestaties in § 258 ZPO ook de lijfrente begrepen is, zou men moeten aannemen dat alle afzonderlijke aanspraken op lijfrentetermijnen tegelijk met het lijfrentestamrecht ontstaan.

C PERIODIEKE SOCIALE ZEKERHEIDSUITKERINGEN

De theorieën over aard en karakter van voortdurende verbintenissen in het algemeen en de opvattingen in theorie en praktijk over de lijfrente hebben hun invloed doen gelden op het sociaal zekerheidsrecht. Zoals reeds aangegeven in het begin van deze paragraaf, komt men in de sociaal zekerheidsrechtelijke literatuur² vaak de stelling tegen dat bij periodieke uitkeringen, althans bij bepaalde periodieke uitkeringen³, een onderscheid gemaakt moet worden tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken. Slechts een enkele schrijver vindt het verwarrend om de term stamrecht te gebruiken. Het zou beter zijn te spreken over de aanwezigheid van een rechtsverhouding, in het kader waarvan afzonderlijke aanspraken (kunnen) ontstaan⁴.

Van degenen die bij periodieke uitkeringen het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken hanteren, gaan de meesten niet diep op dit onderscheid in. Meestal wordt volstaan met de opmerking dat het

1 Deze bepaling luidt voor zover van belang letterlijk als volgt: "Bei wiederkehrenden Leistungen kann auch wegen der erst nach Erlaß des Urteils fällig werdenden Leistungen Klage auf künftige Entrichtung erhoben werden".

2 Zie noot 2 op p. 21.

3 Het enige terrein van het sociaal zekerheidsrecht waar periodieke uitkeringen voorkomen en waar niemand met betrekking tot het recht daarop een onderscheid maakt tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken, is dat van de "Sozialhilfe", de sociale bijstand. De reden daarvoor is volgens Weber, p. 123-128, dat de wetgever de individuele bijstandsgerechtigde met zijn wisselende behoeften in een concrete noodsituatie centraal stelt. De uitkering dient te worden afgestemd op de zich steeds veranderende situatie. Daarbij speelt het beginsel van de individuele beoordeling een belangrijke rol. Voor de instanties die de bijstandsregeling uitvoeren, doet zich daarom dagelijks een nieuw te regelen geval voor.

4 Vergelijk Meyer, SGB 1978, p. 512.

stamrecht de "bron" vormt van de afzonderlijke aanspraken en dat die afzonderlijke aanspraken kunnen worden gezien als "vruchten" van het stamrecht. Na de constatering dat stamrecht en afzonderlijke aanspraken meestal naast elkaar bestaan, wordt volstaan met een opsomming van situaties waaruit blijkt dat in het sociaal zekerheidsrecht stamrecht en afzonderlijke aanspraken verschillend worden behandeld.

Degenen die wat dieper op het onderscheid ingaan, karakteriseren het stamrecht op periodieke uitkeringen als een "Anspruch"¹. De stamgerechtigde kan de voldoening van de afzonderlijke aanspraken verlangen. Het verplichte rechtssubject handelt in overeenstemming met zijn stam-(rechtver)plicht(ing) indien hij iedere afzonderlijke aanspraak voldoet. Ondanks voldoening van de afzonderlijke aanspraken blijft het stamrecht volgens Weber² inhoudelijk onveranderd. De voortdurende prestatie wordt immers niet wat betreft haar voorwerp, maar enkel met het oog op haar dimensie in de tijd verdeeld, zodat zij in kwalitatief opzicht steeds dezelfde blijft. Het stamrecht is niet gericht op één enkele prestatie maar op een veelheid van gelijksoortige en gelijkmatige, afzonderlijke prestaties die op verschillende, elkaar regelmatig opvolgende tijdstippen opeisbaar worden³.

Verschil van mening bestaat over het antwoord op de vraag of alle afzonderlijke aanspraken tegelijkertijd met het stamrecht ontstaan. De een⁴ gaat er in navolging van de heersende opvattingen op dit punt in de literatuur over de lijfrente van uit dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord. De ander⁵ bestrijdt deze opvatting met het argument dat bij het ontstaan van het stamrecht op periodieke uitkeringen het totale aantal afzonderlijke aanspraken nog volledig openligt. Niet alleen hangt dit aantal af van het vooralsnog onzekere tijdstip waarop het stamrecht eindigt, ook zijn er tal van omstandigheden denkbaar die ertoe leiden of kunnen lei-

1 Weber, p. 283 e.v.; Barnewitz, Der Kompaß 1965, p. 303 e.v. en Malkewitz, DRV 1963, p. 10 e.v. De twee laatstgenoemde schrijvers beperken zich tot de wettelijke rentenverzekering.

2 Weber, p. 284.

3 Of men van de opeisbaarheid van het stamrecht kan spreken, is omstreden. Barnewitz, Der Kompaß 1965, p. 304 e.v. meent van niet omdat het stamrecht is gericht op een veelheid van prestaties die in de loop van de tijd moeten worden betaald. Desalniettemin is hij van mening dat het stamrecht kan verjaren en dat de verjaringstermijn begint te lopen zodra de eerste afzonderlijke aanspraak opeisbaar is geworden. Burdenski e.a., Gemeinschaftskommentar, § 41 SGB-AT, Rn.5 is van oordeel dat het stamrecht niet kan verjaren en dat het daarom onjuist is van de opeisbaarheid van het stamrecht te spreken. Anderen (Malkewitz, DRV 1963, p. 14; Aye e.a.(Bley), Gesamtkommentar § 41 SGB-AT, Anm. 4d aa en Weber, p. 150 e.v.) stellen dat het stamrecht gedeeltelijk opeisbaar wordt, zodra de opeisbaarheid van de eerste afzonderlijke aanspraak is gegeven. Daarna treedt de opeisbaarheid van het stamrecht in naar de mate waarin de afzonderlijke aanspraken opeisbaar worden.

4 Barnewitz, Der Kompaß 1965, p. 303.

5 Weber, p. 75 e.v.

den dat iemand niet, niet meer of niet langer voor uitkering in aanmerking komt, terwijl de voorwaarden voor het ontstaan en verder voortbestaan van het stamrecht gegeven zijn¹. Uit de wettelijke bepalingen betreffende de periodieke sociale zekerheidsuitkeringen zou juist zijn af te leiden dat de afzonderlijke aanspraken op uitkeringstermijnen successievelijk ontstaan².

In het sociaal zekerheidsrecht zijn tal van situaties aan te wijzen waarin het stamrecht en de afzonderlijke aanspraken verschillend worden behandeld.

Allereerst kan gewezen worden op een figuur die veelvuldig in de sociale zekerheidswetgeving wordt gebruikt en die men aanduidt met de term "Ruhen". Gevolg van het "Ruhen" is dat het uitvoeringsorgaan de aanspraak op uitkering geheel of ten dele niet mag voldoen en dat ook voldoening achteraf, zodra de voorwaarden voor het "Ruhen" zijn weggeval- len, niet mag plaatsvinden. Heersende mening is dat het "Ruhen" van aanspraken op uitkering geen invloed heeft op het stamrecht³. Het "Ruhen" beïnvloedt wel de afzonderlijke aanspraken. Men stelt dat geen afzonderlijke aanspraken ontstaan gedurende de periode dat het "Ruhen" duurt⁴.

Het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken komt voorts aan de orde bij de figuur van de "Versagung", verder te vertalen als weigering van uitkering. In de sociale zekerheidswetten zijn diverse bepalingen te vinden die het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid geven de uitkering geheel of gedeeltelijk te weigeren, indien de belanghebbende bepaalde hem met het oog op een goede uitvoering van de wet opgelegde verplichtingen niet nakomt. Volgens de heersende mening heeft het weigeren van de uitkering geen invloed op het stamrecht maar enkel op de afzonderlijke aanspraken⁵. Men neemt aan dat voor de duur dat de uitkering geheel geweigerd wordt, geen afzonderlijke aanspraken op termijnen van de uitkering ontstaan⁶.

1 Het gaat bijvoorbeeld om het "Ruhen" van de uitkering of om de "Versagung" van de uitkering. Zie hieromtrent het vervolg van deze paragraaf.

2 Zie Malkewitz, DRV 1963, p. 15 e.v. en Weber, § 5 en in samenvattende zin p. 284 e.v.

3 Zie bijvoorbeeld Bley, Sozialrecht, p. 82; Weber, p. 267 e.v. en Malkewitz, DRV 1963, p. 17 e.v. Barnewitz, Der Kompaß 1965, p. 307 is van oordeel dat, wanneer de voorwaarden voor het "Ruhen" zijn ingetreden, het stamrecht weliswaar niet ontstaat of eindigt, maar dat daarvoor in de plaats een "Anwartschaftsrecht" treedt. Zodra de voorwaarden voor het "Ruhen" zijn weggeval- len ontwikkelt dit "Anwartschaftsrecht" zich tot een "Anspruch". Deze visie wordt bestreden door Weber, p. 273 e.v.

4 Weber, p. 272 en Malkewitz, DRV 1963, p. 17 e.v.

5 Weber, p. 280 e.v.; Bley, Sozialrecht, p. 83; Aye e.a.(Schroeter), Gesamtkommentar, § 66 SGB-AT, Anm.5; Burdinski e.a., Gemeinschaftskommentar, § 66 SGB-AT, Rn.15 en Aye e.a.(Heinze), Gesamtkommentar, § 192 RVO, Anm.5.

6 Weber, p. 280 e.v. en Aye e.a.(Heinze), Gesamtkommentar, § 192 RVO, Anm. 5

Ook ten aanzien van de verjaring wordt bij periodieke uitkeringen onderscheid gemaakt tussen het stamrecht en de afzonderlijke aanspraken. De jurisprudentie en de heersende mening in de literatuur gaan ervan uit dat het stamrecht onverjaarbaar is¹. Aan dit standpunt zouden sociale motieven ten grondslag kunnen worden gelegd. Feit blijft immers dat ook al zou het stamrecht door louter tijdsverloop zijn verjaard, de gerechtigde geacht wordt behoefte aan de periodieke uitkeringen te blijven hebben. Door de mogelijkheid van verjaring van het stamrecht af te wijzen, zou worden verhinderd dat de toekomstige verwerkelijking van de afzonderlijke aanspraken uitgesloten is². Afzonderlijke aanspraken kunnen wel verjaren. Voor deze aanspraken geldt § 45, Abs. 1 SGB-AT. Deze bepaling geeft aan dat aanspraken op sociale zekerheidsprestaties verjaren in 4 jaren na afloop van het kalenderjaar waarin zij zijn ontstaan.

De opvatting dat het stamrecht niet zou kunnen verjaren is niet onbestreden gebleven³. Daarbij wordt er op gewezen dat ook de uitvoeringsorganen beschermd dienen te worden. Bovendien is de verjaring van het stamrecht het noodzakelijke gevolg van de karakterisering van dat stamrecht als een "Anspruch". Het zou niet zijn in te zien, waarom het stamrecht op periodieke sociale zekerheidsuitkeringen niet evenals het lijfrentestamrecht na dertig jaar zou verjaren, nu een afzonderlijk wetsartikel in de sociale zekerheidswetgeving dat het stamrecht onverjaarbaar is, ontbreekt. Ook indien men van deze opvatting uitgaat, verjaart elk van de afzonderlijke aanspraken na de in § 45, Abs.1 SGB-AT gestelde tijd. Verjaring van het stamrecht brengt volgens deze schrijvers met zich mee dat tevens alle afzonderlijke aanspraken verjaren, ook al zou de in bovenge-noemd artikel genoemde termijn nog niet zijn verstreken.

In de literatuur neemt men voorts aan dat bij periodieke uitkeringen het stamrecht niet kan vererven⁴. Het stamrecht gaat met het overlijden van de rechthebbende teniet. Het brengt geen afzonderlijke aanspraken voort die betrekking hebben op perioden die na het overlijden van de rechthebbende gelegen zijn. Erfgenamen kunnen derhalve niet eisen dat het uitvoeringsorgaan de periodieke uitkering na het overlijden van de rechthebbende op dezelfde voet aan hen blijft doorbetalen. De literatuur gaat er voorts van uit dat het stamrecht niet kan worden overgedragen of ver-

1 Burdenski e.a., Gemeinschaftskommentar, § 45 SGB-AT, Rn. 8; Krause, Das Sozialrechtsverhältnis, p. 28; Dezelfde, BStSozArbR 1979, p. 146; Grüner § 45 SGB-AT, II 1; Aye e.a.(Schroeter), Gesamtkommentar, § 45 SGB-AT, Anm. 2; Malkewitz, DRV 1963, p. 18 en Bley, Sozialrecht, p. 83.

2 Weber, p. 159.

3 Weber, p. 158-162; Barnewitz, Der Kompaß 1965, p. 305-306.

4 Weber, p. 182 -189; Malkewitz, DRV 1963, p. 19-20; Tegtmeier, p. 88 e.v. en 219; Vergelijk voorts Bültmann, p. 106.

pand¹. Ook zou het stamrecht niet het voorwerp van beslag kunnen vormen².

Als motivering voor het standpunt dat het stamrecht niet op derden overgaat, wijst men erop dat voor rechtsopvolging is vereist dat het gaat om een recht dat in zoverre verzelfstandigd is, dat het niet noodzakelijk aan de persoon van de rechthebbende is gebonden. Het stamrecht op periodieke uitkeringen heeft echter een hoogstpersoonlijk karakter en is alleen voor de rechthebbende en niet voor zijn rechtsopvolgers bestemd. Dit zou blijken uit de omstandigheid dat de feiten die de wet stelt als voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht, geheel en al zijn toegesneden op de persoon van de gerechtigde.

Het feit dat het stamrecht niet vererfbaar geacht wordt, neemt intussen niet weg dat de afzonderlijke aanspraken op termijnen van de periodieke uitkering die de betrokkene bij zijn overlijden toekwamen, maar die door het uitvoeringsorgaan ten tijde van zijn overlijden nog niet waren voldaan, niet door overlijden van de rechthebbende op anderen zouden kunnen overgaan. De §§ 56-59 SGB-AT geven aan onder welke voorwaarden³ en op welke wijze⁴ de afzonderlijke aanspraken op achterstallige uitkeringstermijnen door overlijden van de gerechtigde op anderen overgaan. Ook kunnen afzonderlijke aanspraken op termijnen van de periodieke uitkering in tegenstelling tot het stamrecht overdraagbaar, verpandbaar en voor beslag vatbaar zijn. § 54, Abs. 3 SGB-AT geeft aan onder welke voorwaarden en in welke omvang beslag gelegd kan worden op deze afzonderlijke aanspraken⁵. § 53 Abs. 2 en 3 SGB-AT stellen regels voor de overdracht en verpanding⁶.

1 Weber, p. 171-175; Burdinski e.a.(Von Maydell), Gemeinschaftskommentar, § 53 SGB-AT, Rn.33 en Hannemann, DAngVers 1976, p. 151.

2 Weber, p. 175-178 en Hannemann, DAngVers 1976, p. 151.

3 Als voorwaarde voor overgang wordt gesteld dat de aanspraken zijn vastgesteld of dat een vaststellingsprocedure aanhangig is (§ 59, Abs.2, S.2 SGB-AT).

4 De regeling voorziet voor wat betreft de aanspraken op achterstallige uitkeringstermijnen in twee vormen van rechtsopvolging bij overlijden van de gerechtigde: een bijzondere erfopvolging krachtens § 56 SGB-AT en de vererving volgens regels van burgerlijk recht op grond van § 58 SGB-AT. De vererving op grond van § 58 SGB-AT werkt subsidiair.

5 Beslag op de periodieke uitkeringen tot zekerheid voor alimentatievorderingen is in dezelfde omvang mogelijk als beslag op het inkomen uit arbeid. Wordt beslag gelegd op de periodieke uitkeringen tot zekerheid voor andere vorderingen, dan gelden extra eisen. In die gevallen is beslag op de periodieke uitkeringen mogelijk voor zover het beslag bovendien, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, billijk genoemd kan worden en de uitkeringsgerechtigde door de beslaglegging niet ter voorziening in de algemene noodzakelijke kosten van het bestaan aangewezen raakt op een bijstandsuitkering.

6 Volgens § 53 Abs.2, Nr.1 SGB-AT kunnen aanspraken op uitkering worden overgedragen of verpand, indien en voor zover de overdracht of verpanding dient ter voldoening of zekerstelling van aanspraken van derden op terugbetaling van leningen die, vooruitlopend op het opeisbaar worden van de uitkering, verstrekt zijn om een passende manier van leven mogelijk te maken. Ditzelfde geldt wanneer het gaat om aanspraken van derden op

Uit het feit dat bij periodieke uitkeringen het stamrecht niet ter dispositie van de uitkeringsgerechtigde staat, leidt men voorts af dat de betrokkene geen afstand kan doen van het stamrecht¹. Wel kan op grond van § 46 SGB-AT onder bepaalde voorwaarden² afstand gedaan worden van de afzonderlijke aanspraken op uitkeringstermijnen. Deze afstand kan op elk moment door de betrokkene met werking voor de toekomst worden herroepen.

In de praktijk speelt de verwerking van aanspraken op uitkering nauwelijks een rol. Toch zijn er gevallen in de Duitse jurisprudentie aan de orde geweest, waarbij de rechter zich afvroeg of de afzonderlijke aanspraken op termijnen van de uitkering of zelfs het stamrecht niet waren verwerkt. De door de jurisprudentie geopperde mogelijkheid dat ook het stamrecht kan zijn verwerkt, is in de literatuur verdeeld ontvangen³. Men wijst erop dat deze opvatting met zich meebrengt dat de betrokkene ook voor de toekomst van uitkeringen verstoken zou blijven. Dit nu zou in strijd zijn met het sociale karakter van de uitkeringen.

Al met al blijkt uit het voorafgaande dat het stamrecht, indien en zolang de voorwaarden daarvoor zijn vervuld, bijna altijd, in tegenstelling tot de afzonderlijke aanspraken, voor de uitkeringsgerechtigde behouden blijft. Omdat het stamrecht behouden blijft, bestaat te allen tijde de mogelijkheid dat afzonderlijke aanspraken op uitkeringstermijnen zullen ontstaan. Volgens Weber⁴ komt in het behoud van het stamrecht de gedachte tot uitdrukking dat sociale zekerheidsprestaties tot zekerheid van het individu strekken. Hij acht het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken daarom zinvol en noodzakelijk.

vergoeding van kosten die met hetzelfde doel zijn gemaakt. § 53 Abs. 2, Nr. 2 SGB-AT maakt een overdracht en verpanding van de aanspraak op uitkering ook mogelijk, wanneer het uitvoeringsorgaan vaststelt dat de uitkeringsgerechtigde een welbegrepen belang bij die overdracht of verpanding heeft. § 53 Abs. 3 SGB-AT maakt het tenslotte mogelijk dat aanspraken op periodieke uitkeringen die bestemd zijn om de kosten van levensonderhoud te dekken, kunnen worden overgedragen of verpand zonder dat de kring van crediteuren van de uitkeringsgerechtigde ten behoeve van wie dit gebeurt, wordt ingeperkt. Deze aanspraken zijn overdraagbaar en verpandbaar voor zover zij het bedrag overschrijden, waarover het inkomen uit arbeid niet voor beslag vatbaar is.

1 Bley, Sozialrecht, p. 83; Wertenbruch e.a.(Gitter), Bochumer Kommentar, § 46 SGB-AT, Rn.2; Aye e.a.(Schroeter), Gesamtkommentar, § 46 SGB-AT, Anm. 2; Weber, p. 191-198; Burdinski e.a., Gemeinschaftskommentar, § 46 SGB-AT, Rn. 9 en Meyer, SGB 1978, p. 512.

2 § 46 Abs. 2 SGB-AT bepaalt dat de afstand niet werkt voor zover daardoor andere personen of uitvoeringsorganen worden belast of rechtsvoorschriften worden ontgaan.

3 Hanisch, DRV 1967, p. 23 e.v. Vergelijk ook Lohmann, Soz.Vers. 1968, p. 169. Verwerking van het stamrecht wordt mogelijk geacht door Rauch, SGB 1968, p. 520; Bley, Sozialrecht, p. 83 en Weber, p. 168.

4 Weber, p. 291.

2.4.3 Nederlandse literatuur

Zoals in paragraaf 2.4.2 onderdeel A aan de orde kwam, zien sommige Duitse schrijvers het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken als een van de wezenlijke kenmerken van voortdurende verbintenissen in het algemeen. In de Nederlandse civielrechtelijke literatuur stelt men soms weliswaar de voorbijgaande tegenover de voortdurende verbintenissen, maar wordt aan het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken geen aandacht besteed. Zo stelt Hartkamp¹ enkel dat soms met de nakoming der verbintenis een enkele handeling en slechts weinig tijd gemoeid is en dat de verbintenis daarmee haar doel en einde bereikt. Deze verbintenissen noemt hij voorbijgaande verbintenissen. Hartkamp omschrijft voorts de voortdurende verbintenissen als die, welke verplichten tot opeenvolgende of voortdurende prestaties en daardoor bestemd zijn gedurende een langere tijdruimte te blijven werken. Daartoe behoren volgens hem o.a. de verbintenissen uit huur- en arbeids-overeenkomst, de verplichting der vennoten tot samenwerking, die tot uitkering van een lijfrente, verder vooral ook vele negatieve verbintenissen (concurrentieverbod e.d.). Van de Nederlandse schrijvers heeft met name Hijmans van den Bergh² zich uitvoerig beziggehouden met het zoeken naar de essentie van de voortdurende verbintenis, althans indien zij voortvloeit uit een overeenkomst. Hij komt tot de conclusie³ dat de "duurzame contractuele rechtsbetrekking" niet beschouwd kan worden als een juridisch-dogmatisch begrip. De uitdrukking zou slechts een bruikbare voorstelling aanduiden van contractuele rechtsbetrekkingen van welker inhoud de tijdsduur een essentiale is. Dat is volgens hem echter ook het enige gemeenschappelijke element van die duurzame contractuele rechtsbetrekkingen. De voorstelling van "duurzame rechtsbetrekkingen", al is zij dan niet verdicht tot een welomlijnd begrip, zou van dienst kunnen blijken bij de oplossing van vragen, welke rondom min of meer langdurig in stand blijvende rechtsbetrekkingen kunnen ontstaan. Zou men de "duurzame contractuele rechtsbetrekkingen" willen opwerken tot een omschreven begrip, dan vervalt men volgens Hijmans van den Bergh in levenloze dogmatiek.

Zoals in paragraaf 2.4.2 onder B werd beschreven, is in de Duitse jurisprudentie en literatuur het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken het meest uitgewerkt bij de lijfrente. In de Nederlandse civielrechtelijke literatuur over de lijfrente komt men het onderscheid echter zelden tegen. In de paragraaf over de lijfrente in Asser-Kleijn komt de

1 Asser-Hartkamp I, p. 29 e.v.

2 Hijmans van den Bergh, HNJV 1952, I, p. 98-119.

3 Hijmans van den Bergh, HNJV 1952, I, P.119.

term "stamrecht" welgeteld éénmaal¹ voor, en wel bij de bespreking van de verjaring van de lijfrente². Kleijn stelt daar dat op grond van 2012 BW elke lijfrentetermijn (hij bedoelt mijns inziens elke aanspraak op een lijfrentetermijn) afzonderlijk verjaart na vijf jaar, gerekend vanaf het moment der opeisbaarheid. Hij vervolgt dat verjaring van een of meer termijnen op zichzelf niet meebrengt dat het stamrecht op de lijfrente door verjaring tenietgaat. Kleijn geeft geen antwoord op de vraag of, en zo ja na hoeveel tijd, dit stamrecht verjaart.

Argument voor een onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken bij de lijfrente zou kunnen zijn dat de lijfrentetermijnen door de wetgever in hun geheel als (burgerlijke) vrucht van het recht op lijfrente worden beschouwd. Artikel 811 BW³ bepaalt dat het vruchtgebruik van een lijfrente aan de vruchtgebruiker gedurende het vruchtgebruik het recht geeft om de "lopende rente" te ontvangen. Gaat men ervan uit dat als vrucht mag worden beschouwd, wat zonder aantasting van de moederzaak verkregen wordt, dan veronderstelt artikel 811 BW, door de afzonderlijke lijfrentetermijnen in het vermogen van de vruchtgebruiker te laten overgaan, dat een (stam)recht op lijfrente bestaat dat in wezen door het vruchtgebruik onaangetast blijft. Volgens Van Mourik stelt de wetgever zich op het standpunt dat het recht op lijfrente, los van de termijnen, een goed is⁴. Voor verschillende schrijvers is het feit dat de wetgever de lijfrentetermijnen als vruchten van het recht op lijfrente beschouwt, aanleiding te stellen dat het juridische begrip "vrucht" niet door één abstracte grondgedachte gedragen wordt, maar meer door praktische overwegingen wordt bepaald⁵.

1 Asser-Kleijn, p. 235.

2 Wel onderscheidt Asser-Kleijn op p. 239 tussen "het recht van lijfrente zelf" en "de periodieke uitkeringen". Op p. 240 maakt hij gewag van "het vorderingsrecht zelf" en "de afzonderlijke termijnen".

3 Ook artikel 3.1.1.9, lid 3 ontwerp NBW beschouwt de lijfrentetermijnen als (burgerlijke) vruchten van het recht op lijfrente. Deze bepaling sluit daarmee volgens Meijers (Parlementaire Geschiedenis Bock 3, p. 169) aan bij de gebruikelijke opvatting der praktijk en bij het huidige BW. Hij voegt daaraan toe dat de theoretisch wellicht juistere opvatting die in iedere termijn een deel vrucht en een deel restitutie van kapitaal onderscheidt, eenvoudshalve wordt prijsgegeven.

4 Van Mourik, p. 25. Dat goed is volgens hem ontstaan door een lijfrenteovereenkomst gevolgd door een of meer stortingen van geld. Er wordt een vermogenswaarde opgebouwd in de vorm van een recht. Dat recht levert vruchten op in de vorm van uitkeringen (termijnen).

5 Volgens Asser-Beekhuis I, p. 68 kan ter ondersteuning van die stelling erop worden gewezen dat bij het eindigen van de lijfrente het gehele (bij de lijfrente om niet denkbeeldige) grondkapitaal is tenietgegaan. Men kan daarom volgens hem in economisch opzicht volhouden, dat elke termijn naast een rentebestanddeel, een gedeeltelijke aflossing van de hoofdsom bevat. Suyling V, no 67 en 70 gebruikt een soortgelijk argument. Hij stelt dat naarmate de lijfrentetermijnen verschuldigd worden, het recht op uitkering van de rentetrekker langzamerhand tenietgaat.

Het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken komt wel tot uitdrukking in de Nederlandse literatuur over het begrip pensioen. Bod die het pensioen als een bestemmingsgebonden lijfrente karakteriseert en er ook de uitkeringen ingevolge de AOW en AWW onder begrijpt¹, maakt een onderscheid tussen in de eerste plaats het recht c.q. de aanspraak op periodieke geldelijke uitkering, in fiscale termen ook wel het stamrecht genoemd, in de tweede plaats het recht op één (periodieke) geldelijke uitkering en tenslotte de geldelijke uitkering(en) zelf². De eerste figuur duidt Bod aan als het pensioenrecht, wanneer de voorwaarden voor uitkering vervuld zijn. Zijn de voorwaarden nog niet vervuld en zijn derhalve de uitkeringen nog niet ingegaan, dan spreekt hij van de pensioenaanspraak. De tweede figuur geeft Bod weer met de term pensioenvordering. De pensioenvordering kan opeisbaar zijn of niet opeisbaar. Het opeisbaar worden hangt veelal af van het verstrijken van een bepaalde termijn. De (periodieke) geldelijke uitkering(en) zelf duidt Bod aan met de term pensioen. Deze uitkeringen geschieden in termijnen die hij pensioentermijnen noemt. Bod hanteert bovengenoemd onderscheid bij de beantwoording van de vraag hoe het pensioen beschermd wordt tegen verhaal van schuldeisers van de pensioengerechtigde³.

Bod beschouwt het pensioenrecht (de pensioenaanspraak) als een vermogensrecht, waarbij het er niet toe doet of dit recht een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke basis heeft. Ook al zijn pensioenrechten (pensioenaanspraken) vaak geheel of gedeeltelijk onoverdraagbaar, zij strekken er in ieder geval toe de rechthebbende stoffelijk voordeel te verschaffen. Naar huidig recht vormen pensioenrechten zijns inziens roerende onlichamelijke zaken. De periodiek te vorderen termijnen vormen de vruchten van het pensioenrecht. Zij verschijnen periodiek in de vorm van opeisbare pensioenvorderingen in het vermogen van de rechthebbende. De opeisbaar geworden pensioenvorderingen karakteriseert Bod op zich zelf weer als zelfstandige vermogensrechten⁴.

Ook op het terrein van het belastingrecht komt men het bedoelde onderscheid tegen bij periodieke uitkeringen in het algemeen en bij de lijfrente in het bijzonder⁵. Niessen⁶ omschrijft een stamrecht als een recht op een reeks van tijd tot tijd voortvloeiende uitkeringen, waarbij het totaal van

1 Bod, p. 41 e.v.

2 Bod, p. 83 e.v.

3 Bod, p. 81-122.

4 De pensioenvorderingen worden als burgerlijke vruchten geacht een gedeelte van het pensioenrecht uit te maken, zolang ze niet opeisbaar zijn. Zie artikel 557 BW en 3.1.1.9 lid 4 ontwerp NBW. De pensioenvorderingen zijn derhalve niet zelfstandig tot aan het opeisbaar worden. De pensioenvordering wordt van rechtwege tot een zelfstandige zaak op het ogenblik dat haar opeisbaarheid intreedt. Vergelijk hieromtrent Van Mourik, p. 22.

5 Zie hieromtrent met name de dissertatie van Niessen.

6 Niessen (samenvattend), p. 181.

de uitkeringen bij de aanvang van de reeks niet vaststaat. De meest kenmerkende elementen van het stamrecht zouden de periodiciteit van de uitkeringen en de onzekerheid over de totale omvang van de uitkeringen zijn. Gevolg daarvan is dat stamrechten een eigenschap ontberen die wezenlijk is voor kapitaal, namelijk vastheid. Dit verklaart volgens Niessen het uitgangspunt van de belastingwetgever dat de termijnen van stamrechten voor hun gehele bedrag inkomen vormen. Deze termijnen van een periodieke uitkering vormen de vruchten van het gevestigde stamrecht. Zij bevatten in de visie van de wetgever geen kapitaaldeel, dat onbelast behoort te blijven. Het uitgangspunt dat termijnen van een periodieke uitkering geheel worden belast, wordt volgens Niessen aangevuld met het inzicht dat de bedragen die worden opgeofferd ter verwerving van een stamrecht, dan ook uit het inkomen dienen te worden geëlimineerd. De wetgever, beducht voor manipulatiemogelijkheden, heeft evenwel laatstgenoemd inzicht niet ten volle in de wet tot uitdrukking gebracht. Al met al kan worden gezegd dat het onderscheid tussen stamrecht en daaruit voortvloeiende aanspraken op uitkeringstermijnen wezenlijk is voor de belastingheffing over periodieke uitkeringen ingevolge de belastingwetgeving en met name ingevolge de Wet op de Inkomstenbelasting 1964.

Op het terrein van het sociaal zekerheidsrecht komt de gedachte dat men bij voortdurende rechten op uitkering een onderscheid kan maken tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken zelden naar voren. In de jurisprudentie van de CRvB is deze gedachte echter niet geheel afwezig. Zo overwoog de CRvB¹ in 1958 dat de term "recht op uitkering" in de zin van het huidige artikel 58 AOW geenszins de betekenis had van een telkens bij het verstrijken van een termijn ontstaand recht. Het recht op elke termijn was volgens het college veeleer slechts een uitvloeisel van het recht op ouderdomspensioen als zodanig. Ook de HR maakte in 1988², voor wat betreft het recht op AAW uitkering een onderscheid tussen de aanspraak op uitkering (als zodanig) en de rechten op de periodiek betaalbaar te stellen termijnen van de uitkering. Het stamrecht zou echter naast de afzonderlijke aanspraken geen zelfstandig karakter hebben. De HR overweegt immers dat de toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering krachtens de AAW een aanspraak oplevert die voor het vermogen van de verzekerde geen zelfstandige betekenis heeft, náást de afzonderlijke rechten op de periodiek betaalbaar te stellen termijnen van de uitkering. Alleen laatstbedoelde rechten zouden als goederen zijn aan te merken. De betaling

1 CRvB 2-12-1958, RSV 58, 179.

2 HR 15-1-1988, RvdW 88, 13.

van een termijn doet, zo vervolgt de HR, het betreffende recht tenietgaan en is dus niet een "vrucht" van dat recht¹.

Tenslotte wordt ook in de literatuur die specifiek op het sociaal zekerheidsrecht betrekking heeft, soms tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken onderscheiden. Zo maakt Noordam² een dergelijk onderscheid voor wat betreft het recht op een uitkering ingevolge de WW1986. Hij spreekt over het grondrecht (op uitkering) en het recht op een uitkeringstermijn. Dit laatste recht zou geen zelfstandig recht zijn maar een afgeleide van het grondrecht. De elkaar opvolgende termijnen zouden alle terug te voeren zijn tot dezelfde rechtsbetrekking of verbintenis. Aan elke uitkeringstermijn zou niet steeds een nieuwe betrekking ten grondslag liggen.

2.4.4 Eigen standpunt

Zoals in paragraaf 2.4.2 naar voren kwam, wordt in de Duitse sociaalzekerheidsrechtelijke literatuur bij periodieke uitkeringen, althans bij bepaalde periodieke uitkeringen, veelal een onderscheid gemaakt tussen het stamrecht en de afzonderlijke aanspraken. Daarbij gaat men er meestal vanuit dat het stamrecht gekarakteriseerd kan worden als een "Anspruch", als een recht van een ander een doen of nalaten te verlangen. De stamgerechtigde kan voldoening van de afzonderlijke aanspraken verlangen. Het verplichte rechtssubject handelt in overeenstemming met zijn stam-(rechtver)plicht(ing) indien hij iedere afzonderlijke aanspraak voldoet. Het stamrecht is niet gericht op één enkele prestatie maar op een veelheid van gelijksoortige en gelijkmatige, afzonderlijke prestaties, die op verschillende elkaar regelmatig opvolgende tijdstippen opeisbaar worden. Ondanks het feit dat het stamrecht veelal als een "Anspruch" wordt gekarakteriseerd, neemt de heersende mening in de literatuur aan dat verjaring van het stamrecht is uitgesloten. Ook gaat men er vanuit dat stam-

1 De HR gaf uitleg aan het begrip "netto-opbrengst" in artikel 447 lid 1 BW. Daarmee wordt volgens het college bedoeld "hetgeen de goederen netto aan vruchten hebben opgebracht", zoals dat in artikel 446 lid 1 BW meer uitgebreid wordt aangeduid. De afzonderlijke rechten op periodiek betaalbaar te stellen termijnen van de AAW uitkering mogen volgens de HR niet als "netto-opbrengst" in de zin van 447 lid 1 BW worden beschouwd. Zie over dit arrest Van Mourik, p. 24 e.v. Deze schrijver vraagt zich af of lijfrentetermijnen in tegenstelling tot termijnen van een AAW uitkering wel gezien moeten worden als opbrengst van een goed, nu de wetgever uitdrukkelijk bepaald heeft dat lijfrentetermijnen als vruchten van het lijfrenterecht beschouwd moeten worden. Hij wil deze vraag ontkennend beantwoorden omdat te dezer zake sociale uitkeringen, loon en pensioen gelijk behandeld dienen te worden.

2 Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 168. In het voorafgaande is erop gewezen dat Bod, p. 83 e.v. het bedoelde onderscheid maakt voor wat betreft het recht op AOW en AWW pensioen.

rechten, in tegenstelling veelal tot de afzonderlijke aanspraken, aan het rechtsverkeer onttrokken zijn en niet ter dispositie van de gerechtigde staan. Zo acht men het stamrecht niet overdraagbaar, verpandbaar en voor beslag vatbaar. Ook kan van dit recht geen afstand worden gedaan en is ook vererving van het stamrecht uitgesloten. Al met al lijkt het misschien niet zo vreemd dat sommigen de benaming stamrecht verwarrend vinden en het beter achten te spreken van een rechtsverhouding in het kader waarvan afzonderlijke aanspraken (kunnen) ontstaan.

In paragraaf 2.4.3 kwam naar voren dat in de Nederlandse literatuur en jurisprudentie over periodieke sociale zekerheidsuitkeringen slechts enkele aanzetten tot een onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken te vinden zijn. Soms stipt men enkel het onderscheid aan, maar geeft men geen karakterisering van het stamrecht. Bod beschouwt het stamrecht, althans het stamrecht op AOW en AWW pensioen, als een vermogensrecht en de afzonderlijke aanspraken als vruchten daarvan. De HR oordeelde in 1988 dat de aanspraak op AAW uitkering (als zodanig) voor het vermogen van de verzekerde geen zelfstandige betekenis heeft, náást de afzonderlijke rechten op de periodiek betaalbaar te stellen termijnen van de uitkering. Alleen laatstbedoelde rechten zouden als goederen zijn aan te merken. De betaling van een termijn doet, zo vervolgt de HR, het betreffende recht tenietgaan en is dus niet een "vrucht" van dat recht.

Over de kwestie of het stamrecht op een periodieke sociale zekerheidsuitkering, los van de afzonderlijke aanspraken, als een vermogensrecht moet worden beschouwd en zo ja, welke consequenties daaruit getrokken kunnen worden, laat ik mij niet uit. Ook al beschouwt men het stamrecht, los van de afzonderlijke aanspraken, niet als een vermogensrecht, dan hoeft dit niet te betekenen dat het onderscheid elke betekenis moet worden ontzegd. Mijns inziens levert het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken een bruikbare voorstelling van zaken op om de complexe problematiek van het ontstaan en eindigen van het voortdurende recht op periodieke uitkeringen te verduidelijken. In de volgende hoofdstukken van het onderzoeksverslag zal blijken dat de wetten inzichtelijker worden en beter te begrijpen wanneer men een onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken maakt. Ook zijn diverse uitspraken van de CRvB en diverse opvattingen in de literatuur beter te verstaan wanneer men ze bezielt tegen de achtergrond van genoemd onderscheid.

Men kan het stamrecht op uitkering omschrijven als de bevoegdheid van de rechthebbende om ten behoeve van zichzelf van het uitvoeringsorgaan de betaling van de periodieke uitkering te verlangen. De daarmee corresponderende verplichting van het uitvoeringsorgaan zou men kunnen aanduiden als de stamrechtverplichting of stamplicht. Het verlangen van de gerechtigde is niet gericht op één geldelijke prestatie maar op een veel-

heid van gelijksoortige, periodiek verschijnende, afzonderlijke prestaties, waarbij het totaal van de te verstrekken uitkeringen bij de aanvang van de reeks niet vaststaat. De bevoegdheid om de levering van één afzonderlijke geldelijke prestatie uit deze reeks te verlangen vormt de inhoud van elke afzonderlijke aanspraak.

Met het oog op de beantwoording van de vraag wanneer het recht op uitkering ontstaat en eindigt, is voor een onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken mijns inziens pas aanleiding, indien de wetgever zelf het recht op de periodieke uitkeringen beschouwt als een eenheid, dat wil zeggen als een onverdeeld geheel. Dat is, zoals in de paragraaf 2.3 naar voren kwam, het geval wanneer de wetgever het recht op uitkering construeert als één voortdurend recht.

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal op welk moment het recht op periodieke uitkeringen tot stand komt. Wanneer een wet voorziet in één voortdurend recht op de periodieke uitkeringen zal allereerst aan de orde moeten komen wanneer het stamrecht en de daarmee corresponderende stamplicht ontstaan. Is dat vastgesteld, dan kan daarna de vraag beantwoord worden wanneer de afzonderlijke aanspraken en de daarmee corresponderende verplichtingen ontstaan. Daarbij zal worden onderzocht op welke periode (dagen, weken of maanden) de afzonderlijke aanspraken betrekking hebben. Voorziet een wet niet in één voortdurend recht op de periodieke uitkeringen, maar in een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben, dan behoeft enkel te worden onderzocht wanneer de eerste aanspraak van de verzameling ontstaat en op welke momenten de volgende aanspraken in de reeks ontstaan.

Bij de beantwoording van de vraag wanneer het recht op periodieke uitkeringen ontstaat, zal ik met name letten op de betekenis van de toekenningprocedure. De onderzochte wetten schrijven immers veelal uitdrukkelijk voor dat de uitkering moet worden toegekend en soms ook dat de procedure die tot toekenning leidt, door middel van het indienen van een aanvraag moet worden gestart. Moet men het indienen van een aanvraag om uitkering door de belanghebbende dan wel het nemen van een toekenningsbeslissing zien als voorwaarden die vervuld moeten zijn om van een recht op uitkering te kunnen spreken?

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.2 geef ik weer hoe in de literatuur de vraag beantwoord wordt op welk moment het recht op uitkering ontstaat. Buiten beschouwing blijven de opmerkingen die schrijvers naar aanleiding van één enkele wet of één enkele uitspraak van de beroepsrechter maken. Het gaat erom een algemeen beeld te geven. Zoals zal blijken, levert dit algemene beeld weinig duidelijkheid op. In de paragrafen 3.3 tot en met 3.5 zal ik nagaan of een duidelijker beeld kan worden geschetst wanneer men de afzonderlijke wetten bestudeert. Telkens zullen de tekst en het systeem van die afzonderlijke wetten, de wetsge-

schiedenis, de jurisprudentie alsmede de specifiek op die wetten betrekking hebbende literatuur aan een onderzoek worden onderworpen. In de paragrafen 3.3 en 3.4 komen de wetten aan de orde die voorzien in één voortdurend recht op de periodieke uitkering. In paragraaf 3.3 wordt telkens per wet of per tweetal wetten nagegaan op welk moment het stamrecht ontstaat. In paragraaf 3.4 zal de aandacht gericht zijn op het ontstaan van de afzonderlijke aanspraken. De WW 1949 voorziet in een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben. In paragraaf 3.5 zal worden onderzocht wanneer de eerste aanspraak van de verzameling ontstaat en op welke momenten de volgende aanspraken in de reeks ontstaan. In paragraaf 3.6 volgt een evaluatie. Daarbij zullen de in de literatuur verdedigde opvattingen omtrent het ontstaan van het recht op uitkering zoals deze in paragraaf 3.2 naar voren kwamen, worden vergeleken met de bevindingen opgedaan in de paragrafen 3.3 tot en met 3.5.

In dit hoofdstuk neem ik tweeërlei beperking in acht. In de eerste plaats zal geen aandacht worden besteed aan de in sommige wetten uitdrukkelijk geregelde figuur van het weigeren van de uitkering. Andere wetten kennen rechtsfiguren die met het weigeren te vergelijken zijn. De betekenis van deze figuren voor het ontstaan van het stamrecht en de afzonderlijke aanspraken en, wat betreft de WW 1949, voor het ontstaan van aanspraken in de reeks komt in hoofdstuk 5 aan de orde. In de tweede plaats zal bij de beantwoording van de vraag op welke momenten de afzonderlijke aanspraken ontstaan, worden voorbijgegaan aan de situatie dat zich bijzondere omstandigheden voordoen. Het gaat dan om omstandigheden die, wanneer zij zich voordoen, met zich meebrengen dat de belanghebbende tijdelijk of blijvend, niet, niet langer of niet meer in aanmerking komt of hoeft te komen voor een uitkering, terwijl het stamrecht onaangetast blijft. Deze situatie wordt besproken in hoofdstuk 6. Voor wat betreft de WW 1949 wordt een analoog uitgangspunt gehanteerd. In paragraaf 3.5 is de aandacht enkel gericht op die bepalingen van de wet die de algemene vereisten bevatten om voor een uitkering in aanmerking te komen. De situatie dat zich bijzondere omstandigheden voordoen die aan uitkering in de weg staan of kunnen staan en die niet een met het weigeren verwante rechtsfiguur opleveren, komen in hoofdstuk 6 aan bod.

3.2 HET ONTSTAAN VAN HET RECHT OP UITKERING - LITERATUUR

Over het ontstaan van het recht op uitkering wordt in de literatuur niet hetzelfde gedacht.

Veldkamp gaat ervan uit dat het recht op prestatie op twee manieren kan ontstaan. Het recht op prestatie ontstaat uit de wet zelf zodra aan de bij of

krachtens de wet gestelde voorwaarden is voldaan. Het recht op prestatie ontstaat krachtens een beslissing van het uitvoeringsorgaan, wanneer zij wordt verleend krachtens een bevoegdheid van dit orgaan, zodra en voor zover het van deze bevoegdheid heeft gebruik gemaakt¹. Opeisbaar zouden de prestaties echter pas zijn wanneer zij door het uitvoeringsorgaan zijn toegekend, dan wel na een afwijzende beslissing van dit orgaan door de bevoegde rechter zijn toegekend en diens beslissing in kracht van gewijsde is gegaan². Nadat de toekenning heeft plaatsgehad wordt de prestatie betaalbaar gesteld en de uitbetaling in werking gesteld³.

Een vergelijkbare opvatting als die van Veldkamp is, na er aanvankelijk anders over te hebben gedacht⁴, Noordam⁵ toegedaan. Hij gaat ervan uit dat, indien het uitvoeringsorgaan geen vrijheid is gegeven de uitkering al dan niet toe te kennen, het recht op uitkering van rechtswege ontstaat. Ook de keerzijde van dit recht, de verplichting tot betaling van de uitkering, ontstaat dan van rechtswege. De opeisbaarheid van de schuld zou zijn opgeschort tot (ten minste) het moment van de beslissing. Noordam beschouwt het geven van een beslissing als de vervulling van een opschortende tijdsbepaling voor het intreden van de opeisbaarheid⁶. Indien het uitvoeringsorgaan de mogelijkheid heeft om ten aanzien van het ontstaan van het recht op uitkering zelfstandig voorwaarden te stellen, kan de toekennende beslissing gezien worden als een voorwaarde voor het ontstaan van het recht op uitkering⁷.

Ook De Jong c.s. gaan van een soortgelijke opvatting als Veldkamp uit⁸. Over het moment waarop de opeisbaarheid intreedt, reppen zij echter niet. Zij menen dat de verschillende sociale verzekeringswetten nauwkeurig omschrijven welke voorwaarden voor de aan de wet te ontleen aanspraak gelden. Wordt aan die voorwaarden voldaan, dan is daarmee in principe het recht op uitkering gegeven, hetgeen het uitvoeringsorgaan slechts hoeft vast te stellen. Het feit dat voor die vaststelling dikwijls de interpretatie van niet wettelijk omliggende begrippen nodig is, zou daaraan niet afdoen, nu aan het uitvoeringsorgaan bij deze interpretatie geen beleidsvrijheid gegeven is. Deelt de rechter de zienswijze van het uitvoe-

1 Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 53.

2 Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 60.

3 Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 61.

4 Zie p. 48.

5 Noordam, SMA 1986, p. 104 e.v.; dezelfde in Schetsen voor Bakels, p. 169 e.v. en De Werkloosheidswet, p. 34 e.v.

6 Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 173 spreekt over een opschortende tijdsbepaling omdat er van moet worden uitgegaan dat een beslissing genomen wordt en alleen het beslismoment onzeker is. In SMA 1986, p. 105, sprak Noordam nog over een opschortende voorwaarde kennelijk omdat in absolute zin onzeker is dat een beslissing wordt gegeven.

7 Noordam, SMA 1986, p. 104; dezelfde in Schetsen voor Bakels, p. 172.

8 De Jong e.a., De Beroepswet, p. 161 e.v. en 225 e.v.

ringsorgaan immers niet, dan wijkt de zienswijze van dit orgaan voor het oordeel van de rechter. Dit alles ligt pas anders in die gevallen waarin de wettelijke regeling het uitvoeringsorgaan de mogelijkheid biedt bij het nemen van toekenningsbeslissingen een zeker beleid te voeren¹.

De Federatie van Bedrijfsverenigingen gaat van een geheel ander standpunt uit². Zij verdedigt dat ieder recht op prestatie door toekenning ontstaat, namelijk eerst nadat het uitvoeringsorgaan het recht heeft vastgesteld. Deze vaststelling heeft weliswaar een gebonden karakter, maar daaraan zou men niet de conclusie mogen verbinden dat het recht van rechtswege zou ontstaan. De mate van gebondenheid van de beslissing zou niet afdoen aan haar rechtsscheppend karakter. Als argument voor haar opvatting voert de federatie aan dat de wetgever veel vage begrippen en open normen hanteert die nader moeten worden ingevuld. Met name bij de toepassing van normen als vervat in arbeidsongeschiktheidscriteria zou de waardering van feiten door het uitvoeringsorgaan het doorslaggevende element in de toekenning zijn³. Het door de federatie gehanteerde argument hangt samen met het feit dat een aanspraak vóór de vaststelling daarvan door het uitvoeringsorgaan niet met zekerheid bestaat. Het zou ondoelmatig zijn een veelheid van dergelijke niet vastgestelde aanspraken op het rechtsverkeer los te laten. Dit spreekt te meer, nu er tal van gevallen bestaan waarin de betrokkenen er bewust of onbewust (door onwetendheid) vanaf zien de prestatie aan te vragen. Pas na een procedure waarin alles wordt onderzocht en die wordt afgesloten met een beslissing door het uitvoeringsorgaan is die zekerheid gegeven.⁴ Opmerking ver-

1 Vreemd is dat De Jong e.a. op pagina 225 en volgende de suggestie wekken dat het recht op uitkering in het merendeel van de gevallen van rechtswege zou ontstaan, terwijl zij er op pagina 162 van uitgaan dat de beslissing weliswaar in de meeste gevallen een gebonden karakter heeft, maar dat slechts bij wijze van uitzondering het recht van rechtswege uit de wet zou voortvloeien. Op pagina 162 wordt immers onder verwijzing naar CRvB 11-6-1975, RSV 75, 446 geschreven dat *soms* (cursivering J.K.) zelfs niet de beslissing het recht of de verplichting van de justiciabele schept, maar de betreffende wet.

2 Kritiek door de Federatie van Bedrijfsverenigingen op hetgeen in een voorontwerp prestatiewet Sociale Zekerheid werd bepaald ten aanzien van het ontstaan van het recht op prestatie. Eindrapport deel I van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving, p. 27.

3 Noordam, SMA 1986, p. 104, merkt omtrent deze argumentatie op dat de beoordelingsvrijheid die de uitvoeringsorganen soms hebben met betrekking tot de door de wetgever zelf niet ingevulde begrippen, wordt verward met de bevoegdheid om ten aanzien van het ontstaan van het recht op uitkering zelfstandige voorwaarden te mogen stellen. Slechts in het laatste geval zou er sprake zijn van het ontstaan van rechten door toekenning. Elders merkt Noordam op dat het bestaan van een grote beoordelingsvrijheid bij de invulling van vage begrippen die gebruikt worden als voorwaarden voor het recht op prestatie, de tegenstelling tussen het ontstaan van rechtswege en het ontstaan door toekenning wat minder scherp maakt (Sociaal Bestuursrecht 3, p. 80).

4 Dit argument kwam in de Duitse discussie over dezelfde problematiek naar voren. Met name Schwankhart, SGb 1962, p. 193 - 195, toont zich een voorstander van het ontstaan

dient intussen dat de opvatting dat het recht op prestatie pas met de toekennende beslissing ontstaat niet betekent dat over de periode die vóór de beslissing ligt geen recht op prestatie zou kunnen bestaan. Bijzondere wettelijke bepalingen kunnen immers met zich meebrengen dat de toekenningsbeslissing met terugwerkende kracht het recht op uitkering in het leven roept¹.

Nauw verwant aan de genoemde opvatting van de federatie lijkt die van Michiels². Hij meent dat de constatering dat iemand "recht heeft"³ op een bepaald pensioen in wezen betekent dat die persoon door deze officiële constatering een afdwingbaar recht krijgt op een bepaalde uitkering, waar hij tevoren slechts kan uitrekenen welk bedrag hij tegoed zou hebben wanneer de pensioenbeschikking genomen zou zijn. Hij acht dan ook dergelijke vaststellende en constaterende beschikkingen rechtsscheppend van karakter⁴.

In iets minder duidelijke bewoordingen zeggen De Haan c.s. hetzelfde⁵. Zij noemen de uitkeringsbeschikkingen ingevolge de sociale verzekeringswetgeving als voorbeeld van rechtsvaststellende beschikkingen. Zij merken op dat rechtsvaststellende beschikkingen enigszins in strijd lijken met het feit dat de beschikkingen geacht worden rechtsgevolg te hebben. Zij achten dit schijn. Zonder de declaratoire beschikking zou namelijk het door de wet bepaalde rechtsgevolg niet intreden. De beschikking zou er immers juist voor dienen het rechtsgevolg in concreto vast te stellen, zulks met het oog op de rechtszekerheid van de burger en de doelmatigheid van de uitvoering van de wettelijke regeling voor de betrokken overheid⁶.

van een recht op uitkering pas nadat een beslissing door het uitvoeringsorgaan is genomen.

- 1 Vergelijk CRvB 23-7-1970, RSV 71, 52. Wanneer iemand met ingang van een bepaalde datum in het genot is gesteld van een uitkering, kan men hem volgens de CRvB op en na die datum uitkeringstrekkers of genietters noemen. Daar doet niet aan af dat de toekenning van de uitkering eerst heeft plaatsgehad na bedoelde datum. De CRvB overwoog dat zulks immers in het systeem van de sociale verzekeringswetten geen uitzondering is, doch zelfs regel kan worden genoemd, aangezien het uitvoeringsorgaan of in voorkomende gevallen de rechter, eerst achteraf zich een oordeel kan en moet vormen over het recht op uitkering over een reeds verstreken periode.
- 2 Michiels, p. 38 e.v.
- 3 Michiels plaatst de woorden "recht heeft" tussen aanhalingstekens, p. 39.
- 4 Michiels meent dat de term rechtsvaststellende beschikking als tegenpool van rechts-scheppende beschikking geen bestaansrecht heeft. Zij ziet slechts op een zekere - zeer grote - mate van gebondenheid.
- 5 De Haan e.a., Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, deel 2, p. 31.
- 6 Op deze opvatting van De Haan e.a. sluit hun opmerking aan dat de administratieve beschikkingen, waarbij zij met name naar die betreffende sociale uitkeringen verwijzen, bron zijn van verbintenissen naar civiel recht. Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, 2e druk, p. 260.

In 1957 reeds verdedigden Schoonenberg en Vleesch Dubois een soortgelijke opvatting¹. Zij stellen dat, wanneer in een wettelijke regeling niets aan het "freies Ermessen" is overgelaten, de rechten en de plichten ondebélzinnig vaststaan. Om echter de door de wet beoogde rechtswerking te effectueren, is volgens hen een handeling van de administratie nodig. Door zo'n handeling - een beschikking - zouden bepaalde aanspraken in concreto boven twijfel worden gesteld. Tevens zou door die handeling de rechtsverhouding tussen uitvoeringsorgaan en een bepaalde persoon in het leven worden geroepen.

De Boer² maakt een uitdrukkelijk onderscheid tussen het (subjectieve) "recht" op uitkering enerzijds en het "persoonlijk recht" als actieve zijde van een verbintenis anderzijds³. Het "persoonlijke recht" zou volgens De Boer pas door de beschikking in het leven worden geroepen. Ter verdediging van deze opvatting wijst hij op het feit dat de betrokkene, indien hij aan de wettelijke voorwaarden voor het recht voldoet en dus een recht op uitkering is ontstaan, nog geen veroordeling tot uitbetaling kan verkrijgen. Hoogstens zou hij de burgerlijke rechter kunnen vragen, het uitvoeringsorgaan te veroordelen een beschikking te geven.

Ook Noordam⁴ wees aanvankelijk op de beperkte betekenis die de van rechtswege ontstane aanspraak zou hebben. Deze aanspraak noemt hij een materiële aanspraak. De formele aanspraak, het recht om betaling te vorderen, zou pas ontstaan nadat het uitvoeringsorgaan, op de hoogte (gesteld) van de gepretendeerde aanspraak, heeft beslist dat aan de wettelijke voorwaarden voor het ontstaan is voldaan. De beslissing van het uitvoeringsorgaan zou naast de declaratoire werking voor wat betreft de betalingsplicht ook constitutieve werking hebben. Op dit onderscheid tussen de zogenaamde materiële aanspraak die van rechtswege ontstaat en een formele aanspraak die door een beslissing in het leven wordt geroepen, komt Noordam later terug.⁵

Een met die van Noordam en De Boer vergelijkbare opvatting is te vinden in het eindrapport deel I van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving⁶. Het van rechtswege ontstane recht op uitkering moet worden erkend door een vaststellende beslissing van het uitvoeringsorgaan. Die vaststelling zou hier op neerkomen dat het uitvoeringsorgaan de bij of krachtens de wet gekwalificeerde rechthebbende ook als zodanig legitimeert. Na deze legitimatie zou de

1 Schoonenberg - Vleesch Dubois, p. 230 - 234.

2 De Boer, Themis 1981, p. 268.

3 De Boer plaatst de termen tussen aanhalingstekens.

4 Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 79 e.v., met name p. 81.

5 Zie p. 45.

6 Eindrapport deel I van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving, p. 23 e.v.

rechthebbende de prestatie ook kunnen opeisen, zou hij een vorderingsrecht hebben op het uitvoeringsorgaan. Dit orgaan zou daartegenover een betalingsverplichting krijgen. Mijns inziens verwacht de staatscommissie het ontstaan van een betalingsplicht met het intreden van de opeisbaarheid. Het intreden van de opeisbaarheid markeert het ogenblik dat de prestatiegerechtigde terstond voldoening kan eisen. De betalingsplicht op zich zelf kan reeds op een eerder tijdstip zijn ontstaan.

In het kader van de stelselherziening sociale zekerheid is van de arbeid van de staatscommissie gebruik gemaakt¹ en het verwondert dan ook niet dat in de memorie van toelichting op de thans geldende Werkloosheidswet soortgelijke gedachten worden verwoord, zij het dat die toelichting de termen "materiële" en "formele" aanspraak gebruikt. Deze gedachten worden gepresenteerd als geldend recht². Nieuw in die toelichting is de beschrijving van de rechtsgevolgen van een onjuiste vaststelling. Wanneer ten onrechte wordt vastgesteld dat geen recht op uitkering bestaat, zou de betrokkene tot een eventuele nieuwe vaststelling geen vorderingsrecht hebben. Bij een voor betrokkene gunstige uitkomst heeft een nieuwe vaststelling tot gevolg dat er alsnog een vorderingsrecht bestaat over de periode vanaf het van rechtswege ontstaan van het materiële recht. Wordt de inhoud van het recht bij de vaststelling te hoog gewaardeerd, dan zou tot een nieuwe vaststelling een vorderingsrecht tot een in vergelijking met het materiële recht te hoog bedrag bestaan. Als gevolg van een nieuwe vaststelling zou het uitvoeringsorgaan hetgeen het op basis van de vaststelling ten onrechte heeft betaald, kunnen terugvorderen op grond van het Burgerlijk Wetboek. De toelichting merkt op dat de civielrechtelijke mogelijkheden in de onderscheiden sociale zekerheidsregelingen zijn beperkt.

Kritiek heeft de Sociale Verzekeringsraad³. Hij is van oordeel dat de toelichting op dit punt eerder tot verwarring dan tot verduidelijking van de wettekst leidt. Noordam spreekt over schimmige gedachten⁴. Volgens hen moet onderscheid gemaakt worden tussen het moment waarop het vorderingsrecht ontstaat en het moment waarop dit recht opeisbaar wordt. De vordering zou opeisbaar worden nadat het uitvoeringsorgaan de beslissing over de uitkering heeft genomen. Geheel duidelijk zijn beide echter niet. De Sociale Verzekeringsraad is immers van oordeel dat de bedrijfsvereni-

1 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 30 e.v.; Vergelijk ook TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 49 e.v.

2 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 31 en 32; Vergelijk ook TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 53 en 54. Het woord materieel wordt veelal tussen aanhalingstekens gezet.

3 SVR advies, A 85/25, p. 117 e.v.

4 Noordam, SMA 1986, p. 104 e.v. onder erkenning overigens dat hij die opvattingen ook zelf heeft gehad. Vergelijk voorts dezelfde in Schetsen voor Bakels, p. 172 e.v. en De Werkloosheidswet, p. 37

ging tot betaling is verplicht, eerst nadat zij een beslissing heeft genomen¹. De raad verwacht hier het moment van het ontstaan van een betalingsplicht met het intreden van de opeisbaarheid. Noordam merkt op dat de opeisbaarheid van de vordering met het geven van de beschikking bestaat en wel met terugwerkende kracht tot aan het moment van het ontstaan van het recht op uitkering². Daarmee lijkt hij eraan voorbij te gaan dat het intreden van de opeisbaarheid slechts het moment markeert waarop terstond voldoening van het recht op uitkering kan worden geëist. Noordam heeft ook overigens kritiek op het gestelde in de memorie van toelichting op de thans geldende WW³. Hij acht het onduidelijk welke juridische betekenis het recht van de belanghebbende vóór het moment van de beslissing zou hebben indien men van de opvatting zou uitgaan dat de beslissing de betalingsverplichting in het leven roept.

Niet geheel vast ligt het standpunt van De Leede. Hij lijkt een soortgelijke mening te zijn toegedaan als de bovengenoemde van Veldkamp⁴. Komt een prestatie van rechtswege op, dan behoeft het uitvoeringsorgaan slechts vast te stellen dat het recht op prestatie bestaat en neemt het vervolgens een rechtsvaststellende beschikking. Dat de wetgever vaak vage termen hanteert, doet volgens De Leede aan het karakter van de vaststelling niet af. Hij stelt vervolgens dat de betrokkene wel aan bijkomende verplichtingen moet gaan voldoen, wil hij de status van uitkeringsgenieter bereiken. Soms formuleert De Leede iets voorzichtiger. Het intreden van het verzekerd risico zou (slechts) "in beginsel" een recht op prestatie of een reeks van prestaties doen ontstaan⁵. De woorden "in beginsel" lijken betrekking te hebben op het bestaan van weigeringsgronden. De prestaties zouden weliswaar in beginsel van rechtswege uit de wet opkomen, maar het uitvoeringsorgaan heeft de bevoegdheid niet uit te betalen wanneer zich een weigeringsgrond voordoet⁶.

Helemaal consequent lijkt De Leede niet. Elders stelt hij immers heel in het algemeen dat een positieve beslissing op de aanvraag een recht op

1 SVR advies, A 85/25, p. 117.

2 Noordam, SMA 1986, p. 105.

3 Noordam in Schetsen voor Bakels, p. 173. Hij meent dat de vordering voor het moment van de beslissing al realiteit bezit. Een betaling voordat de toekenningsbeslissing gevallen is, geschiedt volgens hem niet onverschuldigd. De vordering zou voorts in de huwelijksgemeenschap, de nalatenschap en het faillissement van de schuldeiser vallen. Verder stelt hij (De Werkloosheidswet p. 36) dat de erfgenamen van de uitkeringsgerechtigde die is overleden voordat hij zijn aanspraak geldend heeft kunnen maken, dit alsnog kunnen doen. Het uitvoeringsorgaan zal de uitkering moeten betalen tot aan het moment van overlijden.

4 De Leede, Sociaal Bestuursrecht 2, p. 87 en 101 e.v.

5 De Leede, Inleiding Sociaal Verzekeringsrecht, p. 94; dezelfde, Sociaal Bestuursrecht 2, p. 66.

6 De Leede, Sociaal Bestuursrecht 2, p. 102.

prestatie doet ontstaan¹. De vaststelling dat recht op uitkering bestaat, zou tegelijkertijd voor het orgaan de verplichting in het leven roepen om tot levering van de prestatie over te gaan². De beslissing zou in zoverre rechtsscheppend zijn dat zij het uitvoerend orgaan machtigt tot uitkering over te gaan³. Het rechtsscheppend karakter zwakt De Leede echter weer af wanneer hij opmerkt dat de opdracht tot uitbetaling aan de administratie vooral betekenis zou hebben voor de interne gang van zaken bij het uitvoeringsorgaan. De beslissing van het uitvoeringsorgaan zou in de richting gaan van een neutrale tussenschakel tussen de algemene regels betreffende de verzekering en de feitelijke uitvoering⁴. De Leede helt hier over naar de mening van Van der Burg.

Van der Burg⁵ meent dat de betekenis van de beslissing in het kader van de sociale verzekeringen gering is. De beslissing zou immers weinig kracht hebben tegenover een wijziging van omstandigheden, juist ook in een situatie dat het uitvoeringsorgaan van deze wijziging niet onmiddellijk kennis krijgt. Verder zouden er nauwelijks begrenzingen zijn voor het uitvoeringsorgaan om op de vroegere beslissing terug te komen op grond van een naderhand beter oordeel over de situatie van destijds. Tenslotte zou het element van de belangenafweging bij het nemen van een beslissing ontbreken. Van der Burg concludeert dat de uitkeringsbeslissingen niet goed passen in het beschikkingenbegrip zoals dit is ontwikkeld in het administratieve recht. Het zou zijns inziens niet zozeer gaan om het creëren of bindend vaststellen van de juridische situatie maar om het feitelijk honoreren van aanspraken. Hij meent dat het zelfs twijfelachtig is of men aan deze beslissingen een eigen juridische werking kan toekennen.

Donner⁶ legt de klemtoon weer anders. Ingeval de wet bepaalt dat ieder die aan bepaalde voorwaarden voldoet, recht heeft op een uitkering, zou men volgens Donner tegenover het tot beschikking bevoegde orgaan zijn aanspraken ongetwijfeld aan de wet ontlelen. Tegenover anderen daarentegen zou het feit van de beschikking legitimeren⁷. Uitkeringsbeslissingen schaart Donner echter onder de rechtsvaststellende beslissingen. Hij wijst

1 De Leede, Pre-advies voor de VAR, p. 45; dezelfde, Sociaal Bestuursrecht 2, p. 112.

2 De Leede, Inleiding Sociaal Verzekeringsrecht, p. 133.

3 De Leede, Pre-advies voor de VAR, p. 44. Het gaat volgens hem in die gevallen echter weer niet om het waarlijk scheppen van een recht.

4 De Leede, Pre-advies voor de VAR, p. 45.

5 Van der Burg, SMA 1967, p. 100 e.v.

6 Donner, Nederlands Bestuursrecht 1, 4e druk, p. 239.

7 Men kan zich afvragen of de bindende vaststelling van een aanspraak door de beschikking niet juist de verhouding tussen uitvoeringsorgaan en uitkeringsgerechtigde betreft. Een derde zou aan die vaststelling niet gebonden hoeven te zijn. Zo zal de belastingdienst zelfstandig moeten onderzoeken of een aanspraak op uitkering ingevolge de wet ontstaan en belastbaar is. Hij zal er niet zonder meer van uit mogen gaan dat geen aanspraak bestaat zolang deze nog niet door een sociale zekerheidsinstantie is vastgesteld. Zie hieromtrent Giele en Van den Berge, Periodieke uitkeringen, p. 48 e.v.

echter ook op een zekere rechtsscheppende kracht in verband met de weigeringsbevoegdheden¹.

In de literatuur komt, zoals uit het voorafgaande bleek, geen duidelijk beeld naar voren. Met name de vraag of de beslissing van het uitvoeringsorgaan een voorwaarde is voor het ontstaan van het recht op uitkering, werd verschillend beantwoord². De literatuur besteedt nauwelijks aandacht aan de vraag of de indiening van een aanvraag een voorwaarde is voor het ontstaan van het recht³. Toch zou verdedigd kunnen worden dat telkens wanneer een aanvraag voor de inleiding van de toekenningsprocedure door de wet wordt voorgeschreven, het recht op uitkering pas kan ontstaan als deze aanvraag wordt ingediend⁴. In de volgende paragrafen zal worden onderzocht of een duidelijker beeld kan worden geschetst wanneer men de afzonderlijke wetten bestudeert.

3.3 HET ONTSTAAN VAN HET STAMRECHT BIJ VOORTDURENDE RECHTEN OP PERIODIEKE UITKERINGEN

3.3.1 Inleiding

Elk van de onderzochte sociale zekerheidswetten die voorzien in één voortdurend recht op uitkering, kent bepalingen die het recht op uitkering in het algemeen betreffen. Meestal zijn deze bepalingen ondergebracht in

1 Donner, Nederlands Bestuursrecht 1, 4e druk, p. 253.

2 Ook in de Duitse literatuur is de betekenis van de beslissing voorwerp van discussie geweest. Schwankhart, SGB 1962, p. 193-195 is van oordeel dat de beslissing altijd van het uitvoeringsorgaan de laatste voorwaarde is voor het ontstaan van het recht op prestatie. Volgens Söchting, Soz. Vers. 1963, p. 230 e.v. zou het stamrecht op uitkering in het kader van de wettelijke rentenverzekering van rechtswege ontstaan. Pas nadat een vaststellingsbeslissing genomen is, zou de gerechtigde de positie van crediteur verwerven. Volgens de heersende mening echter behoort de vaststelling van de aanspraak niet tot de voorwaarden voor het recht. De wetgever is deze mening gevolgd in § 40 SGB-AT. Vergelijk hieromtrent bijvoorbeeld Weber, p. 136 - 147 en Burdinski e.a., Gemeinschaftskommentar, § 40 SGB - AT Rn. 1.

3 Deze opvatting klinkt vaag door in de kritiek die de FBV laat horen op het onderscheid tussen het ontstaan en verder bestaan van het recht op uitkering enerzijds en de geldendmaking daarvan anderzijds, zoals verwoord in het Eindrapport I van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de sociale zekerheidswetgeving. In dat Eindrapport (p. 32) wordt het indienen van een aanvraag gezien als een formeel vereiste voor het geldend maken van het recht op uitkering. Naar het oordeel van de FBV (zie Eindrapport p. 35) zou het vereiste van met name de aanvraag beter in de artikelen met betrekking tot het recht op uitkering kunnen worden begrepen.

4 De vraag of de indiening van de aanvraag een voorwaarde is voor het ontstaan van het (stam)recht op uitkering is in de Duitse literatuur wel uitgebreid aan de orde geweest. Voor een overzicht van de verschillende meningen, zie Tegtmeier, p. 157 - 164 en 170 - 206; verder Weber, p. 60 e.v., 97 e.v. en 109 e.v.

een aparte paragraaf die als titel "het recht op uitkering" of "de voorwaarden voor het recht op uitkering" draagt¹. Enkel in de ZW ontbreekt zo'n paragraaf. De enige bepaling die gaat over het recht op uitkering in het algemeen, is artikel 19 ZW. Dit artikel heeft een centrale plaats in de wet. Het vormt de opening van de tweede afdeling die als opschrift heeft gekregen "van de verzekering van uitkering van ziekengeld".

In de hierboven bedoelde paragrafen en in artikel 19 ZW vindt men de voorwaarden voor het ontstaan van het recht op uitkering beschreven. Dit recht geeft aan de uitkeringsgerechtigde de bevoegdheid om van een bepaald uitvoeringsorgaan te verlangen dat dit hem een bij het ontstaan van het recht nog onbepaalde veelheid periodieke betalingen doet. Het ontstaane recht kan men aanduiden als het stamrecht. Is dit recht ontstaan, dan is daarmee nog niet gezegd dat vanaf het ontstaansmoment de uitkering tot uitbetaling behoort te komen. Wanneer de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat, komt in paragraaf 3.4 aan de orde. In deze paragraaf zal enkel worden onderzocht wanneer het stamrecht op uitkering en de daarmee corresponderende stamplicht ontstaat. Daarbij zal ik niet alleen aandacht besteden aan de algemene voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht, maar ook aan de uitsluitingsgronden en hun verhouding tot de algemene voorwaarden².

Ik behandel elke wet afzonderlijk. Alleen als twee wetten qua systematiek veel op elkaar lijken, behandel ik beide tegelijk. Dit is het geval bij AOW en AWW en voorts bij de WAO en AAW. Achtereenvolgens komen aan bod de AOW en AWW in paragraaf 3.3.2, de AAW en WAO in paragraaf 3.3.3 en de ZW, WWV en WW 1986 in respectievelijk de paragrafen 3.3.4, 3.3.5 en 3.3.6. Paragraaf 3.3.7 bevat een samenvatting.

3.3.2 Het ontstaan van het stamrecht op AOW en AWW uitkering

De algemene voorwaarden voor het ontstaan van stamrechten op AOW en AWW uitkering kan men vinden in paragraaf 1 van hoofdstuk III van de AOW respectievelijk de paragrafen 1 en 2 van hoofdstuk III van de AWW. Deze paragrafen dragen als opschrift "Het recht op ouderdomspensioen en toeslag" respectievelijk "Het recht op weduwenpensioen en op tijdelijke weduwenuitkering" en "Het recht op wezenpensioen". In enkele van deze paragrafen komen behalve de algemene voorwaarden voor het recht op uitkering ook uitsluitingsgronden voor. Daarnaast bevatten som-

1 Zie hoofdstuk III, paragraaf 1 AOW; hoofdstuk III, paragrafen 1 en 2 AWW; hoofdstuk II, paragraaf 1 WAO; hoofdstuk III, paragraaf 1 AAW; hoofdstuk III, paragraaf 1 WWV en hoofdstuk II, afdeling I, paragraaf 1 WW 1986.

2 Zie omtrent de termen "algemene voorwaarde" en "uitsluitingsgrond" noot 1 p. 15.

mige van deze paragrafen regels betreffende een korting op of een belemmering in het genot van de uitkering. Voorts worden in deze paragrafen soms een aantal situaties beschreven die tot een weigering van de uitkering aanleiding kunnen zijn. Aan de figuur van het weigeren van de uitkering besteed ik in hoofdstuk 5 verdere aandacht. Voor wat betreft de AOW wordt ook het bedrag van de uitkering in de betreffende paragraaf geregeld. De bedragen van de diverse AWW uitkeringen vindt men daarentegen opgesomd in een afzonderlijke paragraaf van die wet¹.

De tekst van de artikelen die de algemene voorwaarden bevatten om voor een AOW of AWW uitkering in aanmerking te komen is duidelijk. Telkens komt daarin de formulering voor dat bepaalde personen overeenkomstig de bepalingen van de wet "recht hebben" op een uitkering wanneer zij aan duidelijk omschreven voorwaarden voldoen². De AWW bevat voorts enkele uitsluitingsgronden. De weduwe "heeft geen recht" op weduwnpensioen of tijdelijke weduwnuitkering of "er bestaat geen recht" op wezenpensioen wanneer zich de in de wet omschreven situaties voordoen³. Men kan gevoegelijk aannemen dat in geval iemand voldoet aan de algemene voorwaarden en zich tegelijkertijd een uitsluitingsgrond voordoet, het stamrecht op uitkering in het geheel niet ontstaat. De opvatting dat in zo'n situatie het recht op uitkering wel ontstaat, maar meteen weer tenietgaat, vindt geen steun in de wet en de jurisprudentie.

Uit de tekst van de hiervoor besproken bepalingen van de AOW en AWW blijkt dat het al dan niet nemen van een beslissing tot toekenning van de uitkering niet als algemene voorwaarde of uitsluitingsgrond geldt. Wel gaan artikel 14 AOW en 23 AWW ervan uit dat de uitkering moet worden toegekend. Deze artikelen bevinden zich echter niet in de paragrafen van de wetten die het recht op uitkering betreffen, maar in de paragraaf die betrekking heeft op de toekenning, ingang, intrekking, herziening en betaling van de uitkering⁴. Ook uit het systeem van de AOW en AWW kan men derhalve afleiden dat de toekenning geen voorwaarde is voor het ontstaan van het stamrecht op uitkering. Dit blijkt voorts uit het onderling verband tussen artikel 16 lid 1 en 16 lid 2 eerste zin AOW, respectievelijk 25 lid 1 en 25 lid 3 AWW. De ingang van de uitkeringen wordt volgens de leden 1 van de genoemde artikelen bepaald op de eerste dag van de maand waarin de belanghebbende aan de voorwaarden voor het recht op uitke-

1 Paragraaf 3 van hoofdstuk III van de AWW.

2 Het betreft de artikelen 7 en 8 lid 1 AOW, 8 lid 1, 13 lid 1 en 16 leden 1 en 2 AWW. Artikel 8 lid 2 AWW bepaalt dat degenen die niet meer voldoen aan de voorwaarden voor het recht op uitkering volgens artikel 8 lid 1 onder a en b AWW, het "recht" op weduwnpensioen overeenkomstig de bepalingen van de wet "behouden", indien zij aan bepaalde nadere vereisten voldoen.

3 Zie de artikelen 8 lid 3, 14 lid 1 en 18 lid 1 AWW.

4 Paragraaf 2 van hoofdstuk III van de AOW en paragraaf 4 van hoofdstuk III van AWW.

ring voldoet. Artikel 16 lid 2, eerste zin AOW en 25 lid 3 AWW behandelen vervolgens de situatie dat de aanvraag en toekenning c.q. de ambtshalve toekenning een bepaalde periode op zich laten wachten, terwijl gedurende die periode aan de voorwaarden voor het recht op uitkering wordt voldaan.

Tekst en systeem van de AOW en AWW geven evenmin aanleiding aan te nemen dat het al dan niet indienen van een aanvraag als algemene voorwaarde of uitsluitingsgrond moet worden gezien. De bepalingen van de paragrafen van de AOW en AWW die over het recht op uitkering gaan, noemen de aanvraag in het geheel niet. Wel wordt van de aanvraag melding gemaakt in de paragrafen die betrekking hebben op de toekenning, ingang, intrekking, herziening en betaling van de uitkering. Blijkens de bepalingen in die paragrafen is het indienen van een aanvraag zelfs geen voorwaarde om tot toekenning van de uitkering over te gaan. Weliswaar bepalen artikel 14 lid 1 AOW en 23 lid 1 AWW dat de uitkeringen op aanvraag worden toegekend¹, de leden 2 van de genoemde artikelen bepalen evenwel dat in afwijking daarvan het uitvoeringsorgaan ook bevoegd is de uitkering ambtshalve toe te kennen².

Dat het indienen van een aanvraag noch het nemen van een toekenningsbeslissing gezien kunnen worden als voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht op uitkering, blijkt behalve uit tekst en systeem van de AOW en AWW ook uit de wetsgeschiedenis. In diverse passages uit de memorie van toelichting op de AOW en AWW wordt het ontstaan van het recht op uitkering rechtstreeks gekoppeld aan het zich voordoen van bepaalde omstandigheden, zonder dat over het indienen van een aanvraag of een toekenningsbeslissing wordt gerefereerd³.

1 De aanvraag kan men zien als een wilsverklaring van de belanghebbende aan het bevoegde uitvoeringsorgaan om een onderzoek in te stellen, een beslissing te nemen en deze ook uit te voeren. De CRvB laat toe dat een ander namens de belanghebbende de aanvraag indient. Een dergelijke aanvraag moet wel de instemming hebben van degene voor wie de derde optreedt. CRvB 9-9-1982, RSV 82, 256 en CRvB 23-12-1958, RSV 59, 12.

2 In geval een procedure ambtshalve in gang gezet mag worden is instemming van degene om wiens aanspraken het gaat, niet vereist. Toekenning van de uitkering tegen diens wil behoort tot de mogelijkheden. CRvB 23-12-1958, RSV 59, 12. Kritiek op deze uitspraak heeft Rang, SMA 1960, p. 726.

3 Hieronder volgen een aantal passages.

"In sommige gevallen ontstaat het recht op ouderdomspensioen na het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Dit geval doet zich voor ten aanzien van een gehuwde vrouw wier recht op pensioen als regel eerst kan ontstaan wanneer zij niet meer gehuwd is of wanneer zij duurzaam van haar man gescheiden is" (TK 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 58).

"In het eerste lid (van artikel 13 AWW JK) worden de voorwaarden voor het recht op tijdelijke weduwnuitkering aangegeven. De vrouw zal, om dit recht te kunnen verkrijgen, evenals dit voor de verkrijging van het recht op weduwnpensioen nodig is, weduwe van een verzekerde moeten zijn. Het recht ontstaat dan voorts als één van hierboven genoemde gevallen (de gevallen genoemd in artikel 13 JK) zich voordoet" (TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 43).

Het van rechtswege ontstaan van het recht op uitkering komt verder naar voren in enkele uitspraken van de CRvB. Zo overwoog dit college diverse malen dat het recht op weduwenpensioen door en met het overlijden van de echtgenoot voor de weduwe ontstaat mits zij overigens aan de gestelde criteria voldoet¹. Dit brengt met zich mee dat voor de concrete inhoud van het recht als beslissend tijdstip de dag van het overlijden van de echtgenoot geldt, tenzij de wet anders bepaalt. De ingangsdatum kon volgens het college niet als een dergelijke afwijking worden gezien². Een vergelijkbare uitspraak deed de CRvB in het kader van de AOW. Hij overwoog dat iemand op de dag waarop hij de leeftijd van 65 jaar bereikt, recht verkrijgt op ouderdomspensioen. Die dag en niet de ingangsdatum dient dan ook als beslissend tijdstip voor de bepaling van de concrete inhoud van het recht³.

Tot nog toe is geen aandacht besteed aan die bepalingen in de paragrafen over het recht op uitkering die een korting op of een belemmering in het genot van de uitkering met zich meebrengen.

Voor wat betreft de in de AOW voorkomende kortingsbepalingen moet men zich allereerst afvragen of een volledige korting mogelijk is en voorts, indien deze vraag bevestigend beantwoord kan worden, of een volledige korting met zich meebrengt dat het stamrecht op uitkering niet ontstaat, ofschoon de algemene voorwaarden voor het ontstaan van dit stamrecht gegeven zijn. De eerste kortingsbepaling is te vinden in artikel 10 lid 3 AOW. Toepassing van deze bepaling zal er nooit toe kunnen leiden dat het bedrag van de uitkering tot nul moet worden teruggebracht terwijl de betrokkene aan de algemene voorwaarde voor het ontstaan van het stamrecht op uitkering voldoet. Wordt ingevolge artikel 10 lid 3 AOW zoveel gekort dat van de toeslag niets meer zou overblijven, dan voldoet de belanghebbende tegelijkertijd niet aan alle voorwaarden die artikel 8 lid 1 AOW stelt voor het ontstaan van het recht op toeslag. Artikel 13 AOW regelt de kortingen die nauw samenhangen met het opbouw karakter van de AOW verzekering. Toepassing van deze bepalingen kan in uitzonderlijke gevallen met zich meebrengen dat de uitkering tot nul moet worden

"Een weduwe die geen aanspraak kan maken op weduwenpensioen, uitsluitend omdat zij geen huishouden met haar kind vormt, kan op elk moment door met haar kind een huishouden te gaan vormen, recht op weduwenpensioen verwerven" (TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 45).

"Het recht op weduwenpensioen kan tijdens de duur van de tijdelijke uitkering ontstaan, doordat een eigen kind, dat niet tot het huishouden van de weduwe behoorde, wel tot haar huishouden gaat behoren" (TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 43).

1 CRvB 14-9-1976, RSV 76, 339; CRvB 1-5-1984, RSV 84, 177.

2 CRvB 14-9-1976, RSV 76, 339.

3 CRvB 3-5-1983, RSV 83, 181. Vergelijk in dit verband voorts CRvB 11-12-1963, RSV 64, 14. In strijd met deze jurisprudentie is de opvatting dat het recht op ouderdomspensioen ontstaat op de eerste dag van de maand waarin de verzekerde de 65-jarige leeftijd bereikt (Jaspers-Riphagen, p. 164).

gereduceerd, ofschoon de belanghebbende voldoet aan de algemene voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een ongehuwde vijfenzestigplusser gedurende de gehele periode dat hij verzekerd is geweest, ook schuldig nalatig is geweest de premie te betalen¹. De tekst van de wet lijkt er op te wijzen dat in zo'n geval een stamrecht op uitkering is ontstaan. In artikel 13 lid 1 AOW wordt immers de term "pensioengerechtigde" gebruikt. Aan de andere kant moet er op worden gewezen dat de belanghebbende, zodra hij de vijfenzestigjarige leeftijd heeft bereikt², nooit en te nimmer voor uitkering in aanmerking zal kunnen komen ook al wijzigen zich de omstandigheden³. Een volledige korting ingevolge artikel 13 AOW staat mijns inziens aan het ontstaan van een stamrecht in de weg. Een andere opvatting doet geen recht aan de betekenis van het stamrecht als de bevoegdheid van de gerechtigde om ten behoeve van zichzelf van het uitvoeringsorgaan de betaling van de periodieke uitkering te verlangen.

Artikel 16 lid 3 AWW bevat tenslotte de bepaling dat een kind tegelijkertijd slechts op grond van één overlijden wezenpensioen kan genieten. De bepaling beoogt volgens de memorie van toelichting op de AWW uit te sluiten dat een volle wees wiens pleegouder overlijdt, tweemaal recht op wezenpensioen heeft⁴. Artikel 16 lid 3 AWW is echter niet uitdrukkelijk geformuleerd als een grond die het recht op uitkering uitsluit, maar als een belemmering in het genot van de uitkering. Dit zou er op kunnen wijzen dat weliswaar een stamrecht op uitkering ontstaat, maar dit recht niet tot uitbetaling kan komen. Dat de term "genieten" betrekking heeft op de periode waarover aanspraak op uitbetaling van de uitkering bestaat, en niet op de periode waarover het recht op uitkering als zodanig bestaat, blijkt, zij het in ander verband, ook uit de jurisprudentie⁵. Anderzijds moet men aannemen dat van een stamrecht niet gesproken kan worden indien zeker is dat dit recht nooit en te nimmer tot uitbetaling zal kunnen

1 De betrokkene mag verder niet voldoen aan de voorwaarden voor het recht op de overgangsvoordelen in de zin van artikel 55 e.v. AOW. Vergelijk voorts noot 4 op p. 9.

2 Een vijfenzestig plusser is ingevolge artikel 6 lid 1 AOW niet meer verzekerd. De in artikel 43 lid 3 AOW geregelde mogelijkheid om alsnog vrijwillig premie te betalen, nadat onherroepelijk is komen vast te staan dat betaling van de premie schuldig is nagelaten, staat voor hem niet open.

3 Een stamrecht op AOW uitkering kan wel ontstaan zodra de belanghebbende aan de voorwaarden voor het recht op de overgangsvoordelen in de zin van artikel 55 e.v. AOW voldoet.

4 TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 47.

5 De CRvB (1-5-1984, RSV 84, 177) was van oordeel dat voor het antwoord op de vraag of een vrouw "in het genot is geweest" van een weduwenpensioen ingevolge de AWW, uitgegaan dient te worden van de periode waarover zulk een pensioen is toegekend. Dat het recht op pensioen pas later (in de loop van de maand) ontstond en slechts om administratieve redenen de eerste dag van de maand als datum van ingang van het pensioen in het algemeen is verkozen, deed daaraan niet af.

komen ook al wijzigen zich de omstandigheden. Artikel 16 lid 3 AWW bevat mijns inziens dan ook een grond die het ontstaan van het stamrecht uitsluit.

Als samenvatting kan het volgende dienen. Het stamrecht op AOW en AWW uitkering vloeit rechtstreeks uit de wet voort zonder dat voor het ontstaan daarvan het indienen van een aanvraag dan wel het nemen van een toekenningsbeslissing van het uitvoeringsorgaan vereist is. Tekst en systeem van de AOW en AWW, hun wetsgeschiedenis, alsmede de jurisprudentie bieden steun aan deze bewering. Wanneer op grond van artikel 13 AOW de uitkering geheel gekort moet worden, ontstaat geen recht op uitkering. Ook de belemmering in het genot van de uitkering ingevolge artikel 16 lid 3 AWW kan als een uitsluitingsgrond worden beschouwd.

3.3.3 Het ontstaan van het stamrecht op WAO en AAW uitkering

De algemene voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht op WAO en AAW uitkering zijn te vinden in de paragrafen 1 van hoofdstuk II en III van respectievelijk de WAO en AAW. Deze paragrafen dragen als opschrift "Het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering". De paragrafen bevatten voorts enkele uitsluitingsgronden. Daarnaast zijn in deze paragrafen de gronden vermeld die aanleiding geven of kunnen geven voor het buiten aanmerking laten van de arbeidsongeschiktheid met betrekking tot de uit de wetten voortvloeiende aanspraken. Het buiten aanmerking laten van de arbeidsongeschiktheid zal in hoofdstuk 5 over het weigeren van de uitkering aan de orde komen. Tenslotte wordt in de genoemde paragrafen het bedrag van de arbeidsongeschiktheidsuitkering geregeld.

De artikelen die de algemene voorwaarden bevatten om voor uitkering in aanmerking te komen, hebben een bijzondere formulering. Er wordt niet gesteld dat iemand die aan bepaalde duidelijk omschreven voorwaarden voldoet, "recht heeft" op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Artikel 19 leden 1 en 3 WAO en 6 leden 1 en 5 AAW¹ bepalen dat de betrokkene dan "recht heeft op toekenning" van arbeidsongeschiktheidsuitkering. De wetten kennen voorts gronden waarvan het intreden tot gevolg heeft dat de betrokkene niet voor arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking komt, ook al voldoet hij aan de voorwaarden voor het recht op toekenning. Deze uitsluitingsgronden bepalen uitdrukkelijk dat de betrokkene "geen recht heeft op toekenning" van arbeidsongeschiktheidsuitkering². Ook gebruikt de wetgever soms de formulering dat "geen toekenning

¹ Vergelijk ook artikel 8 lid 1 AAW.

² Artikel 20 lid 1 WAO en 7 lid 1 en 9 lid 1 AAW.

plaatsvindt"¹. Laatstgenoemde formulering gebruikt de wetgever in uitzonderingsgevallen ook in artikelen die zich niet bevinden in de paragrafen van de WAO en AAW die betrekking hebben op het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar in de paragrafen over de ingang, toekenning, herziening, intrekking, heropening en betaling van de arbeidsongeschiktheidsuitkering². Desondanks kan worden aangenomen dat deze artikelen, voor zover daarin wordt bepaald dat geen toekenning plaatsvindt, het ontstaan van het stamrecht op uitkering betreffen.

De vraag kan worden gesteld of de wettelijke formulering erop wijst dat voor het ontstaan van het stamrecht op arbeidsongeschiktheidsuitkering een beslissing tot toekenning van het uitvoeringsorgaan nodig is. Het recht op een toekennende beslissing zou ontstaan zodra aan de voorwaarden daarvoor is voldaan en dit recht niet is uitgesloten. De toekenningsbeslissing zou het stamrecht op uitkering met terugwerkende kracht in het leven roepen. Dit recht op uitkering wordt dan geacht te bestaan vanaf het moment dat de betrokkene aan de voorwaarden voor het recht op toekenning voldoet. In de door de wet aangegeven gevallen waarin geen toekenning van de uitkering mag plaats vinden, kan ook geen stamrecht op arbeidsongeschiktheidsuitkering ontstaan. Deze opvatting brengt met zich mee dat overal waar in de wet melding wordt gemaakt van "degene die recht heeft op arbeidsongeschiktheidsuitkering"³ men deze term moet lezen als "degene aan wie reeds arbeidsongeschiktheidsuitkering is toegekend". Opmerkelijk is echter dat de wetgever zelf deze laatste term ook vaak gebruikt⁴. De genoemde opvatting brengt daarom met zich mee dat verschillende termen eenzelfde betekenis hebben. Deze opvatting leidt er verder toe dat in afwachting van een toekenningsbeslissing geen stamrecht op uitkering zou bestaan.

Ter beantwoording van de gestelde vraag zal allereerst worden onderzocht welke bedoeling de wetgever had met het gebruik van de term "recht op toekenning". De memorie van toelichting op artikel 19 WAO vermeldt hieromtrent het volgende: "Het onderhavige artikel regelt slechts de voorwaarden voor het openen van het recht op uitkering... Heeft toekenning van die arbeidsongeschiktheidsuitkering plaatsgevonden, dan zijn het andere artikelen dan het onderhavige welke vervolgens de rechten van degene aan wie de uitkering is toegekend, regelen"⁵. Artikel 20 lid 1

1 Artikel 6 lid 9 AAW.

2 Artikel 40 lid 2 AAW en 49 lid 2 WAO.

3 Deze term vindt men bijvoorbeeld in de artikelen 44 lid 1, 44 a lid 1, 45 lid 1, 46 a lid 1, 57 a lid 1 en 59 a WAO en voorts in de artikelen 33 lid 1, 33a lid 1, 34 lid 1, 36 a lid 1, 49 lid 1 en 52 AAW. Ook buiten de WAO en AAW komt deze term voor. Zie bijvoorbeeld artikel 42 lid 2 sub b jo 19 lid 1 sub b en 42 lid 4 sub a WW 1986.

4 Bijvoorbeeld in de artikelen 36 lid 1, 44 lid 1 en 45 leden 1 en 2 AAW en de artikelen 53 lid 1 en 54 leden 1 en 2 WAO.

5 TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 42 en 43.

WAO werd als volgt toegelicht: "De onderhavige bepaling reikt niet verder dan dat zij toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkering uitsluit, zolang ziekengeld wordt genoten. Is er evenwel eenmaal arbeidsongeschiktheidsuitkering toegekend, dan werpt het onderhavige lid geen belemmering op om ziekengeld naast arbeidsongeschiktheidsuitkering te kunnen genieten"¹. Men kan uit de hierboven weergegeven passages opmaken dat de wetgever in elk geval duidelijk wilde onderscheiden tussen voorwaarden voor het ontstaan van het recht zodat toekenning behoort plaats te vinden, de voorwaarden die gelden voor de verandering van de hoogte van de uitkering en die derhalve, indien toegekend is, aanleiding geven tot herziening en de voorwaarden die gelden voor het einde van het recht, na het intreden waarvan de uitkering ingetrokken dient te worden, indien deze toegekend is. Daarnaast zijn te onderscheiden de voorwaarden voor de herleving van een reeds geëindigd recht. Het voldoen aan die voorwaarden geeft aanleiding tot heropening van de uitkering indien die reeds toegekend en weer ingetrokken was². Uit de toelichtingen op WAO en AAW kan niet worden afgeleid dat het gebruik van de term "recht op toekenning" verder bijzondere betekenis toekomt. Integendeel. In die toelichtingen worden soms de termen "recht op uitkering" en "recht op toekenning van uitkering" door elkaar heen gebruikt. Zo wordt bijvoorbeeld nu eens vermeld dat "de arbeidsongeschiktheid alvorens recht op toekenning ontstaat, onafgebroken 52 weken moet hebben geduurd"³, dan weer wordt gewag gemaakt van "het intreden van arbeidsongeschiktheid op grond waarvan - met inachtneming van de normale wachttijd van 52 weken; zie artikel 19 eerste lid - recht op uitkering ontstaat"⁴. Er zijn meer voorbeelden te geven⁵.

De jurisprudentie van de CRvB over de vraag of de toekenningsbeslissing een voorwaarde is voor het recht op uitkering is niet eenduidig. In enkele recente uitspraken stelt de CRvB dat een toekenningsbeslissing ingevolge de WAO het recht op uitkering krachtens die wet als rechtsgevolg in het

1 TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 44.

2 Zie omtrent dit systeem ook Levelt-Overmars noot onder CRvB 17-8-1983, RSV 83, 209.

3 TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 43.

4 TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 42.

5 Wanneer de gevolgen van het ontbreken van de in artikel 8 AAW vervatte regeling worden besproken, wordt in de memorie van toelichting vermeld dat alle organen die pensioengerechtigd personeel in dienst hebben, er rekening mee moeten houden "dat een arbeidsongeschikt geworden ambtenaar na 52 weken recht heeft op uitkering ingevolge de voorgestelde verzekering". Even verderop maakt de toelichting weer melding van een recht op toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkering in dit soort gevallen. (TK 1974-1975, 13231, nr. 1-4, p. 61). De memorie van toelichting op artikel 9 van de AAW maakt voorts melding van de "uitsluiting van het recht op toekenning" voor gehuwde vrouwen (TK 1974-1975, 13231, nr. 1-4, p. 84). De memorie van toelichting op artikel 32 AAW maakt daarentegen weer melding van "het uitsluiten van het recht op uitkering" van de gehuwde vrouw (TK 1974-1975, 13231, nr. 1-4, p. 87).

leven riep¹. In een eerdere uitspraak lijkt het college van een andere opvatting uit te gaan. Deze uitspraak had betrekking op de toepassingsmogelijkheden van artikel 34 AAW². Volgens de CRvB was van een recht op uitkering in de zin van dat artikel ook sprake wanneer de uitkering nog niet is toegekend, maar toekenning dient plaats te vinden omdat recht op toekenning bestaat. De rechter wees in dit verband op een wetswijziging van 1976³ waarbij de aanvangswoorden van artikel 34 AAW "indien degene aan wie een arbeidsongeschiktheidsuitkering is toegekend" veranderd werden in de zinsnede "indien degene die recht heeft op arbeidsongeschiktheidsuitkering". De CRvB ging in die uitspraak er kennelijk van uit dat de toekenning geen voorwaarde was voor het bestaan van het recht op uitkering in de zin van artikel 34 AAW. De bedoelde wijziging van de aanvangswoorden van artikel 34 AAW zou anders geen materiële betekenis hebben gehad. Wanneer men de laatstgenoemde uitspraak als uitgangspunt neemt, kan worden gezegd dat niet valt in te zien waarom de CRvB bij de uitleg van andere bepalingen van de WAO en AAW zou uitgaan van de gedachte dat toekenning wel een voorwaarde is voor het ontstaan van het recht op uitkering en daarbij betekenis zou hechten aan de term "recht op toekenning"^{4, 5}.

Wellicht staat aan deze opvatting in de weg dat de artikelen 34 lid 1 WAO en 24 lid 1 AAW ervan uitgaan dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering moet worden toegekend. Dat deze bepalingen echter niet het ontstaan van

1 CRvB 19-8-1987, PS 87, 774; CRvB 10-6-1987, RSV 88, 52.

2 CRvB 1-11-1979, RSV 80, 70.

3 Wet van 8-9-1976, Stb 473. Blijkens de memorie van toelichting op die wet, werd het door de SVR als een bezwaar gevoeld dat de aanhef van het artikel in de oude versie de aanwezigheid van een beslissing inzake het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering ver-eiste (TK 1975-1976, 13847, nr. 3, p. 31 e.v.).

4 Overigens is voorzichtigheid geboden. Telkens dient te worden onderzocht welke betekenis de term "recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering" heeft. Zo bevatte het Aanwijzingsbesluit Verplicht Verzekerden Ziekenfondswet (KB van 23 december 1965 Stb 638) tot voor kort (in werkingtreding van KB 24 december 1986 Stb 692) de bepaling dat degene die recht had op een WAO uitkering, verzekerd was voor de Ziekenfondswet indien aan bepaalde nadere vereisten werd voldaan (artikel 1 onder j). Uit het systeem van het Aanwijzingsbesluit kon worden opgemaakt dat men het oog had op degene aan wie arbeidsongeschiktheidsuitkering was toegekend. Artikel 1 onder s van het Aanwijzingsbesluit zou immers overbodig zijn, indien in afwachting van een toekenningsbeslissing recht op uitkering zou bestaan. In artikel 61 lid 1 sub a AAW komt de term "aanspraak op arbeidsongeschiktheidsuitkering" voor. Volgens dat artikelonderdeel is de verzekerde die in geval van arbeidsongeschiktheid aanspraak op een WAO uitkering heeft, verzekerd bij de bedrijfsvereniging tegenover welke hij die aanspraak heeft. Volgens de CRvB is van belang welke bedrijfsvereniging in geval van arbeidsongeschiktheid over de aanspraak op WAO uitkering moet beslissen (CRvB 31-7-1987, RSV 88, 83 en CRvB 31-7-1987, RSV 88, 84).

5 Opvallend is dat de term "recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering" nauwelijks in de WAO te vinden was toen die wet tot stand kwam. Die term kwam enkel voor in de titel van paragraaf 1 van hoofdstuk II van die wet en in artikel 87. De term dook daarna op steeds meer plaatsen in de WAO op. Eenzelfde verschijnsel deed zich in de AAW voor.

het stamrecht betreffen, blijkt uit het systeem van de WAO en AAW. Zij bevinden zich immers niet in de paragrafen van die wetten die het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering betreffen, maar in de paragrafen die betrekking hebben op de toekenning, ingang, herziening, intrekking, heropening en betaling van de arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Over de verhouding tussen de positief geformuleerde voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht op uitkering en de gronden die dit recht uitsluiten, valt niet veel op te merken. Doen zij zich tegelijkertijd voor, dan ontstaat het recht in het geheel niet. De opvatting dat in zo'n situatie het recht op uitkering wel ontstaat, maar meteen weer tenietgaat, vindt geen steun in de wet, noch in de jurisprudentie en literatuur. De wetgever heeft integendeel juist niet bedoeld de uitsluitingsgronden enkel als beëindigingsgronden te zien. De wetgever heeft immers door een bijzondere formulering van voorwaarden en uitsluitingsgronden duidelijk willen onderscheiden tussen voorwaarden die gelden voor het ontstaan van het recht en de voorwaarden die een eenmaal ontstaan recht doen eindigen.

Er bestaat verder geen enkele aanwijzing dat het indienen van een aanvraag om uitkering voorwaarde voor het ontstaan van het stamrecht zou zijn. De paragrafen die het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering betreffen, noemen de aanvraag om uitkering in het geheel niet. Wel wordt van de aanvraag om uitkering melding gemaakt in de paragrafen van WAO en AAW die betrekking hebben op de toekenning, ingang, herziening, intrekking, heropening en betaling van de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Blijkens de bepalingen in die paragrafen is het indienen van een aanvraag zelfs geen voorwaarde om tot toekenning van de uitkering over te gaan. De artikelen 24 lid 1 AAW en 34 lid 1 WAO stellen de toekenning op aanvraag en de ambtshalve toekenning als gelijkwaardige alternatieven naast elkaar. Soms bestaat zelfs de verplichting voor het uitvoeringsorgaan de procedure ambtshalve te starten. Dit is volgens de leden 2 van de genoemde artikelen het geval indien de betrokkene aansluitend aan de uitkering van ziekengeld in aanmerking komt voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Samenvattend kan worden gezegd dat het stamrecht op AAW en WAO uitkering van rechtswege ontstaat. Ofschoon de tekst van de AAW en WAO tot twijfel aanleiding geeft en ook de jurisprudentie van de CRvB niet eenduidig is, moet men blijkens de bedoeling van de wetgever zoals deze in het systeem van de AAW en WAO naar voren komt, de toekenningsbeslissing van het uitvoeringsorgaan niet zien als een voorwaarde voor het ontstaan van het stamrecht. Uit het systeem van de wet blijkt voorts dat men het al dan niet indienen van een aanvraag niet als algemene voorwaarde voor of grond tot uitsluiting van het stamrecht op uitkering mag beschouwen.

3.3.4 Het ontstaan van het stamrecht op ziekengeld

De regels over de verzekering van uitkering van ziekengeld zijn te vinden in de tweede afdeling van de ZW. Deze afdeling bestaat uit artikel 19 ZW als openingsartikel en een viertal hoofdstukken. Het tweede hoofdstuk heeft als titel "van het ziekengeld".

Artikel 19 ZW bevat de algemene voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht op ziekengeld. Het artikel bepaalt dat degene die aan bepaalde nauwkeurig omschreven voorwaarden voldoet, "recht heeft" op ziekengeld overeenkomstig het bij of krachtens de ZW bepaalde¹. In sommige gevallen bepaalt niet enkel artikel 19 ZW het ontstaan van het stamrecht. Er zijn situaties denkbaar dat iemand weliswaar voldoet aan de vereisten van artikel 19 ZW maar op grond van andere bepalingen van de ZW nooit en te nimmer voor een uitkering in aanmerking kan komen, ook niet indien de omstandigheden zich wijzigen. Een voorbeeld is de situatie dat de ongeschiktheid tot werken weliswaar intreedt voordat de verzekerde de leeftijd van 65 jaar bereikt, maar na de eerste dag van de maand waarin hij die leeftijd bereikt. Overeenkomstig artikel 29 lid 2, tweede zin wordt ter zake van die ongeschiktheid geen uitkering verleend ofschoon de belanghebbende aan de voorwaarden die artikel 19 ZW voor het ontstaan van het stamrecht stelt, voldoet. Men moet aannemen dat in zo'n geval het ontstaan van een stamrecht op uitkering is uitgesloten. Een andere opvatting doet geen recht aan de betekenis van het stamrecht als de bevoegdheid van de gerechtigde om ten behoeve van zichzelf van het uitvoeringsorgaan de betaling van de periodieke uitkering te verlangen.

Uit de tekst van artikel 19 ZW blijkt dat noch het indienen van een aanvraag noch het nemen van een toekenningsbeslissing worden genoemd als voorwaarden voor het hebben van het recht op ziekengeld. Men zou verwachten dat elders in de ZW en met name in het tweede hoofdstuk van de tweede afdeling der wet dat over het ziekengeld handelt, een voorschrift valt aan te wijzen waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat het ziekengeld moet worden toegekend en op welke wijze de procedure die tot toekenning leidt, een aanvang behoort te nemen. De wet kent dergelijke uitdrukkelijke voorschriften echter niet. Tekenend in dit verband is dat in de wettekst zoals deze in 1913 tot stand kwam, de term "toekenning" en vervoegingen van het werkwoord "toekennen" niet voorkwamen. Later wel² en wel in die mate dat men moet aannemen dat de wetgever er

1 Tot 1967 bevatte artikel 19 lid 2 ZW een uitsluitingsgrond. Het ging bijvoorbeeld om de situatie dat een ziekte veroorzaakt werd door een ongeval dat de arbeider in verband met zijn dienstbetrekking was overkomen, indien de arbeider krachtens wettelijke regeling tegen geldelijke gevolgen van zodanig ongeval was verzekerd.

2 In het huidige artikel 44 lid 1 onder b ZW sinds 1965. In de artikelen 32 leden 1 en 2, 35 leden 1, 2 en 4 en 41 ZW sinds 1967. Voorts in de artikelen 36 en 40 leden 1 en 2 ZW sinds

impliciet van uitgaat dat het ziekengeld moet worden toegekend. Dit impliciete uitgangspunt staat er echter niet aan in de weg dat het stamrecht op uitkering blijkens de tekst van artikel 19 ZW onafhankelijk van een toekenningsbeslissing van het uitvoeringsorgaan ontstaat. Uit het ontbreken van een uitdrukkelijke regeling omtrent de wijze waarop de procedure die tot toekenning leidt, een aanvang behoort te nemen^{1, 2} mag men voorts afleiden dat het uitvoeringsorgaan zowel op aanvraag³ als ambtshalve⁴ tot toekenning kan overgaan. Dat de aanvraag geen voorwaarde is voor het ontstaan van het stamrecht op ziekengeld, blijkt derhalve niet alleen uit de tekst van artikel 19 ZW maar ook uit het feit dat het uitvoeringsorgaan ambtshalve, dat wil zeggen zonder aanvraag, tot toekenning kan overgaan.

1970. Bovendien bevatte de ZW van 1934 tot 1967 laatstelijk in artikel 85 lid 1 de bepaling dat toegekend ziekengeld dat niet binnen een bepaalde periode werd ingevorderd, niet meer werd uitbetaald. Lid 2 van artikel 85 ZW zoals dat tot 1967 gold, bevatte de regel dat de aanspraak op toekenning door verloop van een bepaalde periode verjaarde. De term "aanspraak op toekenning" kwam in 1947 in de ZW.

- 1 De ZW spreekt nergens uitdrukkelijk over een aanvraag om uitkering of over ambtshalve toekenning. Opmerkelijk in dit verband is de uitleg die de CRvB tussen 1935 en 1947 gaf aan artikel 141 lid 5 ZW 1935. Deze bepaling hield in dat de rechtsvordering wegens ziekengeld verjaarde door verloop van een bepaalde termijn. Onder de "rechtsvordering wegens ziekengeld" diende men volgens de jurisprudentie "het verzoek om toekenning" te verstaan. (RvB Amsterdam 20-2-1936, B 36, 249; RvB Amsterdam, 30-12-1936, B 37, 305; CRvB 29-4-1937, B 37, 567; CRvB 10-9-1942, B 42, 697; CRvB 8-7-1943, B 43, 586; CRvB 2-9-1946, B 46, 236; CRvB 18-11-1947, B 47, 601). CRvB 29-4-1937, B 37, 567 overweegt de verjaringsbepaling uitermate onduidelijk te vinden. Dat men onder de rechtsvordering wegens ziekengeld het verzoek om toekenning moet verstaan, volgt niet uitdrukkelijk uit de bewoordingen, maar uit de systematiek van de wet. Zie omtrent deze verjaringsbepaling ook noot 6, p. 229.
- 2 Wel bepaalt artikel 38 ZW dat een ziekmelding dient plaats te vinden. Doel van deze ziekmelding is te bewerkstelligen dat het uitvoeringsorgaan kennis krijgt van de ongeschiktheid tot werken met het oog op het mogelijk maken van controle door dit orgaan. Dit blijkt uit de wetsgeschiedenis (TK 1932-1933, 258, nr. 3, p. 11), de jurisprudentie (CRvB 22-12-1960, RSV 61, 21 en CRvB 8-5-1962, RSV 62, 131) en de literatuur (De Leede, Sociaal Bestuursrecht, 2, p. 103). Het doel van de ziekmelding blijkt voorts uit de plaatsing van artikel 38 ZW tussen de artikelen 37 en 39. Laatstgenoemde bepalingen beogen immers ook een effectieve controle door het uitvoeringsorgaan mogelijk te maken.
- 3 Een ziekmelding ingevolge artikel 38 ZW zal in vele gevallen als een aanvraag om ziekengeld zijn te beschouwen. Vergelijk bijvoorbeeld CRvB 29-4-1937, B 37, 567. Van een verzoek om toekenning onafhankelijk van een ziekmelding ingevolge artikel 38 ZW is sprake in CRvB 30-3-1950, B 50, 517. De Leede, Sociaal Bestuursrecht 2, p. 103, vindt het onduidelijk of de ziekmelding als een aanvraag kan worden beschouwd.
- 4 De CRvB 19-10-1977, RSV 78, 83 lijkt ambtshalve toekenning mogelijk te achten. Het ging hier om een geval waarin sprake was van een ziekmelding in de zin van de wet (in casu bij een werkgever), maar waarin van een aanvraag om uitkering geen sprake kon zijn aangezien de betrokkene zoal niet onkundig van het feit dat hij verzekerd was in de zin van de ZW dan toch er niet van op de hoogte was dat hij bij het uitvoeringsorgaan aanspraak kon maken op ziekengeld.

Ook in de jurisprudentie komt naar voren dat het recht op ziekengeld van rechtswege ontstaat. Zo besliste in 1932 een scheidsgerecht¹ dat het recht op ziekengeld van de verzekerde zijn ontstaan vindt onmiddellijk als de ongeschiktheid tot werken aanwezig is. Dit gerecht voegde daaraan toe dat tegenover dit recht de verplichting staat van het orgaan met het risico van de verzekering belast, om de voorgeschreven uitkeringen te doen, welke verplichting gelijktijdig met het ontstaan van het recht van de verzekerde aanvangt. Hieraan zou niet afdoen het feit, dat hetzij krachtens de wet, hetzij krachtens reglement het doen van de uitkering later kan aanvangen dan het tijdstip waarop het recht van de verzekerde een aanvang neemt. Zie ik het goed, dan onderscheidt het scheidsgerecht tussen het moment waarop het recht op uitkering en de daarmee samenhangende verplichting ontstaat en het moment waarop de uitkering ingaat. De ingangsdatum kan op een later tijdstip vallen dan het moment waarop het recht op uitkering ontstaat. De Raad van Beroep te Amsterdam² besliste voorts in 1933 dat voor het hebben van het recht op ziekengeld in het algemeen nodig en tevens voldoende is dat de verzekerde wegens ziekte ongeschikt is tot het verrichten van zijn arbeid. Tenslotte maakt ook de CRvB in zijn uitspraken geen melding van een aanvraag om uitkering en een toekenningsbeslissing als voorwaarden voor het recht op ziekengeld. Zo was de CRvB³ in 1943 van oordeel dat het recht op ziekengeld slechts kan worden ontleend aan en dus ontstaat door de op een bepaald tijdstip bij de betrokkene ingetreden arbeidsongeschiktheid wegens ziekte. In 1958 overwoog de CRvB⁴ dat de aanspraak op uitkering ingevolge de ZW niet in strijd met de dwingende bepalingen van de wet kan worden ontleend aan de door het uitvoeringsorgaan bij vergissing verstrekte mededeling dat de belanghebbende op uitkering van ziekengeld aanspraak had. Heel duidelijk tenslotte is de CRvB in 1975⁵. Hij overweegt dat het recht op ziekengeld niet ontstaat nadat de bedrijfsvereniging dit recht heeft vastgesteld, doch rechtstreeks voortvloeit uit de wet.

De opvatting van de jurisprudentie wordt gedeeld door de Sociale Verzekeringsraad⁶. Volgens deze instantie komt de verzekerde het recht op ziekengeld toe direct vanaf de aanvang van zijn arbeidsongeschiktheid; de dag van toekenning zou voor het ontstaan van het recht niet van belang zijn. Wel onderscheidt de raad tussen het "in principe aanspraak hebben"

1 Scheidsgerecht der Federatie van Bedrijfsverenigingen Amsterdam (meervoudige kamer), 25-4-1932, B 32, 602.

2 RvB Amsterdam, 9-10-1933, B 33, 811.

3 CRvB 8-7-1943, B 43, 586.

4 CRvB 16-9-1958, RSV 58, 114.

5 CRvB 11-6-1975, RSV 75, 446. In de literatuur wordt vaak naar deze uitspraak verwezen. Zie Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 79 en De Jong e.a. de Beroepswet, p. 162.

6 Brief van de SVR aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid van 4-8-1969, TK 1969-1970, 10196, nr. 7.

op ziekengeld enerzijds en het "tot betaling komen" van ziekengeld anderzijds. In de situatie waarin ingevolge artikel 29 lid 3 ZW wachtdagen gelden zou volgens artikel 19 ZW in principe aanspraak op ziekengeld bestaan maar zou de uitkering over de wachtdagen niet tot uitbetaling komen.

Gelet op de tekst van de ZW en de uitleg daarvan door de jurisprudentie, gezien de opvatting van de Sociale Verzekeringsraad kan worden geconcludeerd dat het stamrecht op ziekengeld van rechtswege ontstaat.

3.3.5 Het ontstaan van het stamrecht op WWV uitkering

De voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht op WWV uitkering kan men vinden in paragraaf 1 van hoofdstuk III van de WWV. Deze paragraaf draagt als opschrift "Het recht op uitkering". Daarnaast bevat deze paragraaf in artikel 14 WWV een met het weigeren van de uitkering vergelijkbare rechtsfiguur. Deze wordt besproken in hoofdstuk 5.

De tekst van artikel 9 lid 1 WWV dat de algemene voorwaarden bevat om voor een WWV uitkering in aanmerking te komen, is duidelijk. Daarin komt de formulering voor dat iemand die aan bepaalde duidelijk omschreven voorwaarden voldoet, "recht heeft" op uitkering. Artikel 13 WWV bevat voorts enige uitsluitingsgronden. De werknemer "heeft geen recht" op uitkering wanneer zich de in dat artikel omschreven situaties voordoen. Blijkens de tekst van de genoemde bepalingen ontstaat het stamrecht van rechtswege, zodra de belanghebbende voldoet aan de algemene voorwaarden en zich geen uitsluitingsgrond voordoet. Als voorwaarde of uitsluitingsgrond worden immers niet genoemd het al dan niet indienen van een aanvraag om uitkering en het nemen van een beslissing door het uitvoeringsorgaan.

Men zou kunnen menen dat het recht op uitkering niet van rechtswege ontstaat omdat artikel 20 WWV aangeeft dat de uitkering moet worden aangevraagd en het uitvoeringsorgaan ingevolge artikel 24 lid 1 WWV een beslissing moet nemen. Voorts wordt de aanvraag nog genoemd in artikel 18 WWV. Deze bepaling geeft aan dat de uitkering niet eerder ingaat dan op de dag van indiening van de aanvraag tenzij voldoende termen aanwezig zijn de uitkering op een vroeger tijdstip te doen ingaan. Deze opvatting kan worden bestreden met een beroep op het systeem van de wet. Artikel 18 WWV bevindt zich immers in paragraaf 2 van hoofdstuk III van de wet. Deze paragraaf heeft geen betrekking op het recht op uitkering als zodanig maar blijkens het opschrift ervan op het bedrag en de duur van de uitkering. Artikel 20 en 24 lid 1 WWV zijn ondergebracht in paragraaf 3 van hoofdstuk III WWV. Deze paragraaf bevat regels over de

behandeling van de aanvraag en de beslissing terzake van de uitkering. Dit zijn regels niet van materiële, maar van procedurele aard.

De visie van de CRvB omtrent het ontstaan van het recht op uitkering is niet op alle punten even duidelijk. Opvallend is dat de CRvB veelal spreekt over het "recht op uitkering in beginsel". Dit gebeurt mijns inziens, zoals in hoofdstuk 5 nog aan de orde zal komen, met name met het oog op de toepassing van artikel 14 WWV.

In sommige gevallen maakt de CRvB gewag van een recht op uitkering in beginsel, ook al voldoet de betrokken werknemer niet aan de in artikel 9 en 13 gestelde vereisten. Zo overwoog de CRvB dat het aanvaarden van een werkkring in beginsel een recht op uitkering kan doen ontstaan. De realisering van dit recht zou plaats vinden wanneer voldaan wordt aan de in artikel 9 lid 1 genoemde voorwaarden¹. In andere uitspraken overweegt de CRvB dat door het werken tijdens de referteperiode een nieuw recht op uitkering wordt opgebouwd. Zulks zou voor de betrokkene in verband met het bepaalde in artikel 9 lid 1 WWV slechts betekenis hebben op het moment dat de betrokkene in feite werkloos wordt². Meestal echter koppelt de CRvB niet zozeer het realiseren of het betekenis krijgen van een recht in beginsel, maar het ontstaan van zo'n recht aan het voldoen aan de wettelijke criteria.

De CRvB is niet consequent geweest bij de beantwoording van de vraag wat rechtens is wanneer iemand voldoet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering in artikel 9 WWV en tegelijkertijd een uitsluitingsgrond in de zin van artikel 13 WWV van toepassing is. De CRvB³ oordeelde aanvankelijk dat de betrokkene in beginsel recht kon ontlenen aan de bepalingen van de WWV. In de gedachtengang van de CRvB eindigde dit in beginsel bestaande recht meteen weer toen zich een uitsluitingsgrond voordoed. Immers na het wegvallen van de uitsluitingsgrond was volgens de rechter sprake van een herleving van het oude recht. Volgens deze rechtspraak werd het moment van het ontstaan van het recht op uitkering enkel bepaald door artikel 9 lid 1 WWV. Uitsluitingsgronden kon men enkel zien als beëindigingsgronden. In latere uitspraken is de CRvB op deze opvatting teruggekomen⁴. In die uitspraken plaatst de CRvB het bepaalde in artikel 9 en 13 WWV op één lijn: wanneer iemand werkloos is en zich een uitsluitingsgrond voordoet, ontstaat het recht op uitkering niet. Dit recht kan pas ontstaan als de uitsluitingsgrond zich niet meer voordoet en nog steeds van werkloosheid kan worden gesproken.

1 CRvB 19-3-1980, RSV 80, 172; Zorgvuldiger is de formulering in CRvB 18-12-1985, RSV 86, 122.

2 CRvB 30-5-1979, RSV 79, 207. Vergelijk verder CRvB 14-5-1986, RSV 86, 229.

3 CRvB 15-12-1982, RSV 83, 120.

4 CRvB 30-1-1985, RSV 85, 190 en CRvB 31-12-1985, RSV 86, 125. Vergelijk echter ook al CRvB 2-3-1977, RSV 77, 155.

Van herleving van het recht is dan geen sprake. De CRvB doet voor zijn veranderde opvatting terecht een beroep op het imperatieve karakter van artikel 13 WWV en het systeem van de wet. Dit systeem wijst er volgens het college op dat de artikelen 9 en 13 in onderling verband en samenhang dienen te worden gezien. Zowel artikel 9 als artikel 13 WWV zijn immers geplaatst in hetzelfde hoofdstuk III en in dezelfde paragraaf 1 van de wet. Deze paragraaf betreft het recht op uitkering.

In de genoemde jurisprudentie komt niet altijd even duidelijk naar voren aan welke voorwaarden voldaan moet zijn, wil het recht op uitkering ontstaan. Wel wordt duidelijk dat aanvraag noch beslissing het eerste ontstaansmoment van dit recht beïnvloeden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een uitspraak waarin de CRvB gewag maakt van een in beginsel bestaand recht op uitkering op en na het tijdstip waarop werkzaamheden feitelijk werden beëindigd. Overigens blijkt uit die uitspraak ook dat het einde en de herleving van het recht op uitkering van rechtswege plaatsvinden. De CRvB overweegt immers dat dit in beginsel bestaande recht eindigde toen een van de in artikel 13 WWV genoemde omstandigheden zich voordeed (detentie) en weer herleefde toen aan de detentie een eind kwam¹.

In verschillende uitspraken heeft de CRvB zich uitgelaten over de betekenis van de aanvraag om uitkering. Volgens het college mag de aanvraag niet ambtshalve worden opgemaakt². Zie ik het goed, dan bedoelt de CRvB kennelijk met het oog op het bepaalde in artikel 20 e.v. WWV dat pas wanneer de belanghebbende een aanvraag ingediend heeft, het uitvoeringsorgaan een beslissing terzake van de uitkering mag nemen en dat ambtshalve toekenning niet tot de mogelijkheden behoort. In een andere uitspraak merkt de CRvB op dat het indienen van een aanvraag niet louter als een formaliteit mag worden beschouwd, zelfs niet indien het gemeentebestuur bijvoorbeeld via derden er van op de hoogte zou zijn dat iemand uitkeringsgerechtigd is³. Deze overweging hangt mijns inziens samen met de betekenis die het tijdstip van indiening van de aanvraag ingevolge artikel 18 WWV heeft voor de ingangsdatum van de uitkering. Voor het ontstaan van het recht op uitkering is de aanvraag echter niet van belang. In diverse uitspraken overweegt de CRvB immers uitdrukkelijk dat uit het systeem van de WWV volgt dat de datum van de aanvraag uitsluitend van belang is c.q. kan zijn voor de ingangsdatum van de uit-

1 CRvB 5-9-1979, RSV 80, 9. In de literatuur heeft de mening post gevat dat de CRvB in deze uitspraak een recht op WWV uitkering aanwezig acht zonder dat het tot een beslissing van het uitvoeringsorgaan was gekomen. Zie Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 79. Willekens, Overzicht rechtspraak sociale verzekering, SMA 1985, p. 626, acht genoemde uitspraak echter onduidelijk. Hij nuanceert die opvatting in Overzicht rechtspraak sociale verzekering, SMA 1986, p. 607. Vergelijk verder het beroep dat de RvB te Utrecht 14-6-1983 kenbaar in CRvB 30-1-1985, RSV 85, 190 op genoemde uitspraak doet.

2 CRvB 6-6-1979, RSV 79, 218.

3 CRvB 11-6-1980, RSV 80, 238.

kering doch niet voor het recht daarop¹. Ook voor de herleving van het recht is het indienen van een aanvraag geen vereiste. De CRvB² is wel van oordeel dat het uitvoeringsorgaan niet verplicht is om dit eenmaal herleefde recht uit eigen beweging tot uitbetaling te doen komen. Men kan hieruit afleiden dat een hernieuwde aanvraag enkel van belang is voor de hernieuwde ingang van het herleefde recht.

De literatuur die specifiek op de WWV betrekking heeft, verschaft geen duidelijkheid. Zo leidt Willekens³ uit de laatstgenoemde uitspraak van de CRvB af dat het recht op uitkering, nu een nieuwe aanvraag moest worden ingediend niet automatisch of van rechtswege ontstond of in werking trad. Riphagen⁴ acht de opzet van de WWV niet geheel consistent. Hij meent enerzijds dat uit de WWV voortvloeit dat het recht op uitkering eerst door toekenning en niet van rechtswege ontstaat. Hij wijst op artikel 18 WWV en de artikelen 20 tot en met 24 WWV. Anderzijds beweert Riphagen dat het van rechtswege ontstaan van het recht de noodzakelijke keerzijde is van het tenietgaan van rechtswege van het recht op uitbetaling van de uitkering. Daargelaten wat Riphagen bedoelt met het recht op uitbetaling van de uitkering kan ik zijn gedachtengang niet goed volgen. Mijns inziens is het goed mogelijk dat een door een toekennende beslissing ontstaan recht van rechtswege teniet gaat⁵, bijvoorbeeld bij overlijden van de rechthebbende. Ook het beroep op de artikelen 18 en 20 tot en met 24 WWV vind ik niet sterk. Deze bepalingen bevinden zich immers niet in de paragraaf betreffende het recht op uitkering, maar staan elders in de wet. Overigens zijn er diverse schrijvers te vinden die van oordeel zijn dat aanvraag noch beslissing van het uitvoeringsorgaan voorwaarden zijn voor het recht op WWV uitkering⁶. Ten aanzien van de vraag of het wenselijk is de WWV zo te construeren dat het recht op uitkering van rechtswege dan wel door toekenning ontstaat, lijkt volgens Riphagen⁷ de rechtszekerheid voor de betrokkene te pleiten voor laatstgenoemde opzet.

Als conclusie van het in deze paragraaf aan de orde gestelde kan het volgende dienen. Gelet op de tekst van de wettelijke bepalingen, de wetsgeschiedenis en het systeem van de wet, gezien de jurisprudentie en ondanks andere geluiden in de literatuur kan worden gezegd dat het stam-

1 CRvB 25-10-1978, PS 1978, 363; CRvB 14-11-1984, JWWV/WSW 1985, 17.

2 CRvB 29-10-1980, RSV 81, 53.

3 Willekens, Overzicht rechtspraak sociale verzekering, SMA 1985, p. 626. In Overzicht rechtspraak sociale verzekering, SMA 1986, p. 607 merkt Willekens daarentegen op dat uit deze uitspraak mag worden afgeleid dat een niet tot gelding gekomen recht toch naderhand kan leiden tot een herleving van dit niet tot gelding gekomen recht.

4 Riphagen, noot onder CRvB 22-12-1982, RSV 83, 122.

5 Vergelijk in dit verband ook het eindrapport 1 van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving, p. 30.

6 Eiselin, SMA 1981, p. 171. Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 79.

7 Riphagen, noot onder CRvB 22-12-1982, RSV 83, 122.

recht op WWV uitkering van rechtswege ontstaat wanneer iemand voldoet aan de voorwaarden van artikel 9 lid 1 WWV en zich geen uitsluitingsgronden in de zin van artikel 13 WWV voordoet.

3.3.6 Het ontstaan van het stamrecht op uitkering ingevolge de WW 1986

Het bestaan van het stamrecht op werkloosheidsuitkering ingevolge de WW 1986 dient te worden beoordeeld aan de hand van het bepaalde in hoofdstuk II, afdeling I, paragraaf 1 van die wet. Deze paragraaf betreft zoals uit de titel ervan al blijkt, de voorwaarden voor het recht op uitkering. Ingevolge artikel 15 WW heeft de werknemer, die werkloos is met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 16 tot en met 21 recht op uitkering.

Voor het ontstaan van het recht zijn daarvan met name de artikelen 16, 17 en op het eerste gezicht ook artikel 19 lid 1¹ van belang. Artikel 16 geeft aan wanneer er sprake is van werkloosheid en bepaalt in lid 5 wat onder de eerste dag van werkloosheid moet worden verstaan. Artikel 17 geeft aan dat het recht op uitkering voor een werknemer ontstaat indien hij voldoet aan een referte-eis, terwijl artikel 19 lid 1 een aantal situaties opsomt waarin de werknemer geen recht op uitkering heeft. De tekst van de wet is duidelijk. Een werknemer "heeft recht" of voor de werknemer "ontstaat recht" op uitkering wanneer hij aan bepaalde nauwkeurig omschreven voorwaarden voldoet. In bepaalde specifieke situaties daarentegen "heeft" de werknemer "geen recht" op uitkering.

Uit de tekst van de genoemde bepalingen blijkt dat voor het ontstaan van het recht een beslissing van het uitvoeringsorgaan niet nodig is². Het al dan niet nemen van een beslissing wordt immers niet als voorwaarde of uitsluitingsgrond in de artikelen 15 tot en met 19 WW 1986 genoemd. Wel bevat artikel 22 lid 1 WW 1986 de regel dat de bedrijfsvereniging moet vaststellen of een recht op uitkering bestaat. Het gebruik van de term "vaststellen" in artikel 22 lid 1 WW 1986 duidt er echter op dat de beslissing geen voorwaarde is voor het ontstaan van het recht. Wordt een recht vastgesteld, dan constateert het uitvoeringsorgaan dat het recht ontstaan is. De juistheid van deze opvatting blijkt ook uit de plaats van artikel 22 lid 1 in de wet. Deze bepaling bevindt zich immers niet in de paragraaf over de voorwaarden voor het recht, maar in die over het geldend maken van het recht³. Ook de memorie van toelichting gaat er tenslotte van uit

1 In paragraaf 3.4.7 besteed ik aandacht aan artikel 19 lid 3 WW 1986.

2 Volgens Andringa e.a., p. 22 volgt dit alleen al uit de tekst van artikel 15 WW 1986.

3 Op tekst en systeem beroept zich ook Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 169.

dat het recht op uitkering van rechtswege ontstaat¹. Dit recht wordt in die toelichting aangeduid als een "materieel" recht². De betrokkene zou zijn uitkering echter nog niet kunnen opeisen. Dat zou pas kunnen zodra het ontstaan van het materiële recht door het uitvoeringsorgaan is vastgesteld. Die vaststelling zou, aldus nog steeds de toelichting, het materiële recht in een formeel (opeisbaar) recht omzetten. Die vaststelling zou enerzijds constaterend van aard zijn en anderzijds ook rechtscheppend wezen. Door de vaststelling zou immers voor betrokkene een vorderingsrecht en voor het uitvoeringsorgaan een betalingsverplichting ontstaan. De bovenbedoelde passage in de toelichting is door de Sociale Verzekeringsraad³ en in de literatuur⁴ bekritiseerd. Deze kritiek richtte zich echter niet op het ontstaan van het materiële recht onafhankelijk van het nemen van een beslissing door het uitvoeringsorgaan.

In een uitzonderingsgeval speelt de beslissing wel een belangrijke rol bij het ontstaan van het stamrecht op uitkering en wel in verband met het bepaalde in artikel 8 lid 3 van de WW 1986. Op grond van deze bepaling is het uitvoeringsorgaan soms bevoegd iemand op zijn verzoek een verloren gegaan werknemerschap te hergeven. Het werknemerschap geldt als één van de voorwaarden voor het recht op uitkering. Als het uitvoeringsorgaan van zijn in artikel 8 lid 3 gegeven bevoegdheid gebruik maakt, bewerkt de beslissing dat iemand kan voldoen aan de voorwaarden voor het recht. Verdedigbaar is dat de beslissing dan een voorwaarde is voor het recht op uitkering.

In de parlementaire behandeling van de WW is de vraag aan de orde geweest of het ontstaan van het recht enkel gekoppeld is aan het verlies van uren werk en loon of dat voor het ontstaan van het recht ook vereist is dat iemand beschikbaar is om arbeid te aanvaarden. Op grond van artikel 16 lid 1 WW moet men om van werkloosheid te kunnen spreken zowel een relevant aantal uren werk en loon verloren hebben, als beschikbaar zijn om arbeid te aanvaarden over de vrijgekomen uren. De in artikel 16 lid 1 WW vastgelegde omschrijving van het werkloosheidsbegrip heeft tot gevolg dat een werknemer die het relevante aantal uren werk en loon verloren heeft maar die niet beschikbaar is om arbeid te aanvaarden geen recht op uitkering heeft. Ingeval weer wel van beschikbaarheid sprake is, treedt alsnog werkloosheid in en ontstaat een recht op uitkering indien aan de overige voorwaarden daarvoor is voldaan. In een dergelijke situatie is na het intreden van de beschikbaarheid geen sprake van een herleving van het recht omdat er tevoren geen recht was. Wanneer echter de

1 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 31.

2 Ook in de memorie van toelichting wordt het woord materieel tussen aanhalingstekens gezet.

3 SVR advies A85/25, p. 118.

4 Noordam, SMA 86, p. 104 e.v. en dezelfde in Schetsen voor Bakels, p. 172.

betrokken werknemer aanvankelijk na het verlies van uren wel beschikbaar is en korte tijd later die beschikbaarheid vervalt, is er sprake van een ontstaan en eindigen van een recht op uitkering. In deze situatie zou, anders dan in het bovenomschreven geval een herleving van het recht plaatsvinden wanneer de werknemer op een later tijdstip weer beschikbaar is om arbeid te aanvaarden. De regering wilde echter geen verschil in behandeling tussen personen die na urenverlies niet beschikbaar zijn enerzijds en personen die na urenverlies recht op uitkering hebben doch na enige tijd recht te hebben gehad niet meer beschikbaar zijn anderzijds¹. De regering meende deze gelijke behandeling te kunnen bewerkstelligen door de eerste werkloosheidsdag in de wet te omschrijven en daarbij buiten beschouwing te laten of de betrokkene beschikbaar is voor arbeid. Zoals de regering zelf erkent, ontstaat door deze oplossing een zekere innerlijke tegenstrijdigheid. Van een eerste werkloosheidsdag en een daaraan kennelijk gekoppeld recht op uitkering² wordt gerept ook al is van de werkloosheid in de zin van artikel 16 lid 1 geen sprake, omdat de beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden ontbreekt³. Noordam meent dat in de WW 1986 het begrip werkloosheid op twee verschillende manieren is omschreven. Artikel 16 lid 5 WW 1986 zou een beschrijving van het begrip werkloosheid bevatten als het gaat om het ontstaan van een recht op uitkering. Zodra het recht is ontstaan, geldt volgens Noordam het in artikel 16 lid 1 WW 1986 gedefinieerde algemene begrip⁴. Men zou ook kunnen spreken van een fictieve eerste werkloosheidsdag en een daaraan gekoppeld fictief ontstaan en weer eindigen van het recht op uitkering. Dit einde kan zelfs definitief zijn. Indien iemand immers langer dan 6 maanden niet beschikbaar is om arbeid te aanvaarden, herleeft zijn recht op uitkering niet meer krachtens het bepaalde in artikel 21 lid 2 sub b WW. In feite verspeelt degene die langer dan 6 maanden niet beschikbaar is om arbeid te aanvaarden, voorgoed zijn aan een bepaald urenverlies gekoppeld recht op uitkering. In de literatuur⁵ wordt een dergelijke constructie ook verdedigbaar geacht wanneer iemand aansluitend op werk in dienstbetrekking niet verzekerde arbeid gaat verrichten en laatstgenoemde arbeid op een

1 TK 1985-1986, 19261, nr. 15, p. 30.

2 Ook Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 171, neemt aan dat op de eerste werkloosheidsdag het recht op uitkering ontstaat. Vergelijk dezelfde, De Werkloosheidswet, p. 37.

3 Naar mijn mening was het duidelijker geweest om het element beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden uit het werkloosheidsbegrip te lichten en de niet beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden te formuleren als uitsluitingsgrond. In het kader van de herleving van het recht zou men deze uitsluitingsgrond dan moeten zien als een beëindigingsgrond. Zie noot 3, p. 74.

4 Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 170 e.v. Hij ziet het voor de eerste werkloosheidsdag geldende begrip als een rekenbegrip dat met het algemene begrip werkloosheid weinig meer te maken heeft. Vergelijk ook Noordam, De Werkloosheidswet, p. 54 e.v.

5 Andringa e.a., p. 63 en 64.

later tijdstip weer verliest. De fictieve eerste werkloosheidsdag en het daaraan gekoppelde fictieve ontstaan en weer eindigen van het recht op uitkering zouden bepaald worden door het tijdstip waarop de arbeid die men als werknemer verrichtte, verloren ging. Deze redenering vindt mijns inziens geen steun in de wet. Artikel 16 lid 5 koppelt de eerste werkloosheidsdag aan het intreden van een arbeids- en loonurenverlies. Bovendien dienen op grond van artikel 16 lid 2 voor de berekening van het urenverlies de uren waarop men niet als werknemer werkt, mede in aanmerking te worden genomen.

In het licht van het voorgaande dient men ook de discussie over de verhouding tussen de uitsluitingsgronden en de overige voorwaarden voor het recht op uitkering te bezien. Volgens de memorie van toelichting¹ kunnen de ontstaansvoorwaarden worden onderscheiden in positieve en negatieve voorwaarden². Deze positieve en negatieve voorwaarden zouden zich verhouden als regel en uitzondering. De negatieve voorwaarden ontnemen iemand die aan de positieve voorwaarden voldoet, het recht op uitkering. De negatieve voorwaarden worden uitsluitingsgronden genoemd. Deze in de toelichting geventileerde opvatting heeft tot gevolg³ dat een werknemer die werkloos wordt terwijl tegelijkertijd een uitsluitingsgrond van toepassing is, geen recht op uitkering heeft. Dit recht is nooit ontstaan. Nadat de uitsluitingsgrond weggevallen is, is geen sprake van een herleving van het recht, maar van een eerste ontstaan daarvan. Dit ligt anders in de gevallen waarin de werkloosheid eerder intreedt dan de uitsluitingsgrond. Een recht ontstaat in dit geval door het intreden van werkloosheid, eindigt door het intreden van de uitsluitingsgrond en kan herleven als deze grond wegvalt. Deze consequenties van het in de me-

1 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 31.

2 Noordam, SMA 1986, p. 106, acht werkloosheid de enige positieve ontstaansvoorwaarde. Het voldoen aan de referte-eis zou geen positieve ontstaansvoorwaarde (behoren te) zijn. Systematisch zou dit vereiste thuis horen bij de voorwaarden die betrekking hebben op de hoedanigheid van prestatiegerechtigde. Prestatiegerechtigd zou men zijn indien men de kwaliteit van werknemer bezit en tevens tenminste in het vereiste aantal weken aan het intreden van de werkloosheid voorafgaande als werknemer heeft gewerkt. Het onderscheid dat Noordam maakt tussen de voorwaarden voor het recht op prestatie, waartoe de werkloosheid zou behoren en het hebben van de hoedanigheid van prestatiegerechtigde waartoe werkloosheid niet zou behoren, vind ik verwarrend. Men kan toch niet als prestatiegerechtigde worden aangemerkt indien er nog geen sprake is van werkloosheid? Later neemt Noordam, De Werkloosheidswet, p. 42 dan ook terecht aan dat behalve het intreden van de werkloosheid, ook het voldoen aan de referte-eis en het bezitten van de hoedanigheid van werknemer voorwaarden zijn voor het recht op uitkering.

3 Een andere consequentie van die opvatting is dat wil een uitsluitingsgrond van toepassing zijn van werkloosheid en in verband daarmee van beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden moet kunnen worden gesproken. Een aantal uitsluitingsgronden kunnen echter eerder worden gezien als concretisering van het niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. In een later stadium van de parlementaire behandeling gaat de regering met uitdrukkelijke verwijzing naar Noordam, SMA 1986, p. 106 e.v. van de laatstgenoemde zienswijze uit (TK 1985-1986, 19261, nr. 15, p. 30).

morie van toelichting verwoorde systeem wilde de regering echter niet volgen. Uitgangspunt zou veeleer moeten zijn dat werknemers die qua arbeidsverleden in een identieke situatie verkeren, waar het gaat om ontstaan en herleven van rechten en de duur van de uitkering gelijk behandeld worden, ongeacht of al dan niet onmiddellijk na het intreden van de werkloosheid een uitsluitingsgrond aanwezig is. Uitdrukkelijk in navolging van Noordam¹ wilde de regering de uitsluitingsgronden beschouwen als beëindigingsgronden². Deze opvatting behelst het volgende: door het voldoen aan de positieve ontstaansvoorwaarden ontstaat een recht op uitkering. In geval zich op dat moment een uitsluitingsgrond voordoet zou dit recht tegelijkertijd weer eindigen, zodat na het wegvallen van de uitsluitingsgrond herleving van het recht zou kunnen plaatsvinden. De regering meende deze opvatting over uitsluitingsgronden in de wet verankerd te krijgen door in het kader van de omschrijving van de eerste werkloosheidsdag in artikel 16 lid 5 buiten beschouwing te laten of de betrokkene van het recht op uitkering uitgesloten is. Naar mijn mening komt de bedoeling van de wetgever in de tekst van de wet niet naar voren. De eerste werkloosheidsdag geeft immers als men het normale spraakgebruik volgt, aan op welke dag voor het eerst van werkloosheid geacht wordt sprake te zijn. Of in zo'n situatie recht op uitkering ontstaat, hangt echter niet enkel af van de aanwezigheid van de werkloosheid, maar hangt ook af van het feit of aan de andere ontstaansvoorwaarden wordt voldaan³. Hoe dit ook zij, het is de bedoeling van de wetgever geweest dat het recht op uitkering kan eindigen, ook al heeft dit recht nooit gedurende zekere tijd bestaan. In bepaalde gevallen is dit einde zelfs definitief. Als de uitsluitingsgronden genoemd onder artikel 19 eerste lid onderdelen f en k zich langer dan drie maanden hebben voorgedaan of het recht op uitkering langer dan 6 maanden uitgesloten is in de zin van artikel 19 eerste lid onder h herleeft het recht op uitkering niet meer krachtens het bepaalde in artikel 21 lid 2 onder a WW. In feite verspeelt degene dan voorgoed zijn aan een bepaald urenverlies gekoppeld recht op uitkering.

1 Noordam, SMA 1986, p. 107.

2 TK 1985-1986, 19261, nr. 15, p. 24-27.

3 Beter ware het geweest om in het kader van artikel 21 bij de herleving van het recht te bepalen dat voor de toepassing van dat artikel ook sprake is van een eindigen van het recht als zich een uitsluitingsgrond in de zin van artikel 19 lid 1 WW voordoet op de dag dat aan de voorwaarden van de artikelen 16 en 17 wordt voldaan. Kritiek heeft ook Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 171 en dezelfde, De Werkloosheidswet, p. 41 e.v. Hij pleit er voor dat de wetgever zijn bedoeling uitdrukkelijk in de wet neerlegt. Volgens Noordam, De Werkloosheidswet, p. 41 e.v. en p. 66 e.v. moet men, zolang de wet niet gewijzigd is, in elk geval aannemen dat de uitsluitingsgronden genoemd in artikel 19 lid 1 subg, i en j en artikel 19 lid 4 jo art. 19 lid 1 sub e WW1986 het ontstaan van het recht op uitkering verhinderen, indien zij zich voordoen bij het intreden van het in artikel 16 lid 1 sub a WW1986 bedoelde arbeidsurenverlies.

De vraag of de aanvraag om uitkering een rol speelt bij het ontstaan van het recht op uitkering, is moeilijk te beantwoorden. In het oorspronkelijke ontwerp van de wet zoals ingediend bij koninklijke boodschap¹, waren de bepalingen betreffende de aanvraag enkel te vinden in paragraaf 2 van de eerste afdeling van Hoofdstuk II van de wet. Deze paragraaf heeft betrekking op het geldend maken van het recht op uitkering. Deze bepalingen zijn in de uiteindelijke versie van de wet gehandhaafd. Artikel 22 bepaalt dat vaststelling van het recht op uitkering geschiedt nadat een schriftelijke aanvraag is ingediend. De memorie van toelichting ziet de aanvraag als een verplichting, als het vervullen van een noodzakelijke formaliteit om het proces van vaststelling op gang te brengen². Artikel 23 bepaalt voorts dat het recht op uitkering niet kan worden vastgesteld over perioden gelegen voor 26 weken voorafgaande aan de dag waarop de aanvraag om uitkering werd ingediend. Het uitvoeringsorgaan is bevoegd in bijzondere gevallen daarvan af te wijken. De memorie van toelichting³ spreekt in dit verband over een verval van de mogelijkheid om rechten geldend te maken, zij het dat met verzachtende omstandigheden kan worden rekening gehouden. Op grond van artikel 26 lid 1 onder b tenslotte moet de aanvraag binnen een week na het intreden van de werkloosheid worden ingediend. Het niet tijdig indienen van een aanvraag kan aanleiding geven tot sanctietoepassing overeenkomstig artikel 27 WW⁴. De plaatsing van deze bepalingen in de paragraaf over het geldend maken van het recht brengt met zich mee dat de aanvraag om uitkering niet gezien moet worden als een voorwaarde voor het ontstaan van het recht. De indiening van de aanvraag moet gezien worden als het voldoen aan een verplichting in het kader van het geldend maken van het recht, als een voorwaarde voor het uitvoeringsorgaan om een vaststellingsbeslissing te mogen nemen. Bovenstaande is voorts in overeenstemming met het verschil in karakter dat blijkt uit de toelichting⁵ bestaat tussen voorwaarden voor het recht op uitkering en uitsluitingsgronden enerzijds en verplichtingen in het kader van het geldend maken van de aanspraak anderzijds. Voorwaarden en uitsluitingsgronden zouden het karakter hebben van objectieve criteria. Daarmee worden criteria bedoeld die niet afhankelijk zijn van een handelen of nalaten van de betrokkene. Verplichtingen in het kader van het geldend maken van het recht, zoals het indienen van een aanvraag, zouden het karakter hebben van gedragingen (doen of nalaten) die vereist zijn

1 Koninklijke boodschap van 17 oktober 1985. TK 1985-1986. 19261, nr. 1-2.

2 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 32.

3 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 143.

4 Het weigeren van de uitkering tast ook het recht daarop niet aan, maar vormt een belemmering in het geldend maken daarvan. Zie hieromtrent hoofdstuk 5.

5 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 32 e.v. en 135. Vergelijk voorts TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 52.

voor een goede uitvoering van de wet. Deze gedragingen hebben, zo wordt wel gesteld, een subjectief karakter.

Mocht het oorspronkelijke ontwerp van wet op dit punt duidelijk zijn, de uiteindelijke wet is dat niet. De verwarring wordt opgeroepen door de later tijdens de parlementaire behandeling van de wet ingevoegde regeling van de eerste werkloosheidsdag in artikel 16 lid 5. Deze bepaling bevindt zich in paragraaf 1 van de eerste afdeling van Hoofdstuk II der wet. Deze paragraaf heeft betrekking op de voorwaarden voor het recht op uitkering. Op grond van artikel 16 lid 5 wordt de eerste werkloosheidsdag bepaald aan de hand van een arbeids- en loonurenverlies, "terzake waarvan de werknemer een aanvraag om uitkering indient". Blijkens de toelichting¹ zou zonder de zinsnede tussen aanhalingstekens gelden dat indien een werknemer tussen twee dienstbetrekkingen door enige tijd niet werkt en als gevolg daarvan werkloos is, maar geen uitkering wenst om hem moverende redenen, niettemin op dat moment een recht op uitkering ontstaat. Dit nu werd ongewenst geacht, waarbij met name gewezen werd op de rechtsgevolgen die de wetgever wilde verbinden aan het intreden van de werkloosheid. Noordam² gaat ervan uit dat het niet doen van een verzoek om uitkering onder omstandigheden kan worden opgevat als het doen van afstand van het recht. Het uitvoeringsorgaan zou, wanneer later alsnog een verzoek wordt ingediend terzake van een volgend urenverlies, moeten onderzoeken of bij de belanghebbende de wil tot prijsgeven van het recht op uitkering aanwezig was. Mijns inziens is echter van afstand van een bestaand recht geen sprake en kan het door Noordam bedoelde onderzoek achterwege blijven. Uit artikel 16 lid 5 WW 1986 kan men immers afleiden dat enkel op grond van het niet indienen van een aanvraag terzake van een bepaald urenverlies van een eerste werkloosheidsdag en een eventueel daaraan gekoppeld recht op uitkering niet kan worden gesproken. Indien en zolang derhalve geen aanvraag wordt ingediend ontstaat het recht op uitkering niet. Zodra echter wel een aanvraag wordt ingediend, valt wel een eerste dag van werkloosheid en een eventueel daaraan gekoppeld recht op uitkering aan te wijzen. Door het indienen van de aanvraag wordt met terugwerkende kracht het recht op uitkering in het leven geroepen en wel vanaf het moment dat het in artikel 16 lid 1 sub a WW1986 bedoelde urenverlies, waarop de aanvraag betrekking heeft zich voordoet en overigens aan de voorwaarden voor het recht op uitkering is voldaan. Ook Andringa c.s. lijken deze opvatting verdedigbaar te achten³. De bovenbedoelde opvattingen over de betekenis van artikel 16

1 TK 1985-1986, 19261, nr. 60, p. 6.

2 Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 175 e.v. en dezelfde, De Werkloosheidswet, p. 35 e.v.

3 Andringa e.a., p. 63. Zij achten voorts verdedigbaar dat het recht op uitkering op de dag van indiening van de aanvraag ontstaat en die dag tevens als eerste werkloosheidsdag moet worden beschouwd. Zij wijzen erop dat die opvatting kan betekenen dat niet meer

lid 5 WW 1986 verstoren evenwel de wettelijke systematiek. In deze systematiek behoren het al dan niet indienen van een aanvraag of het doen van afstand als subjectieve gedragingen geen betekenis te hebben voor het ontstaan en verder voortbestaan van het recht op uitkering¹. Doordat het indienen van de aanvraag ingevolge artikel 16 lid 5 WW 1986 beschouwd kan worden als een vervulling van een voorwaarde voor het ontstaan van het recht op uitkering, ontstaat dit recht niet van rechtswege. Jaspers en Riphagen² beschouwen de regeling van artikel 16 lid 5 WW 1986 dan ook terecht als een inbreuk op de hoofdregel dat het recht op uitkering van rechtswege ontstaat. Overigens roept de toelichting op artikel 16 lid 5 nog de vraag op in welke gevallen het niet indienen van de aanvraag het bovenschreven juridisch effect heeft. Uit de toelichting blijkt dat de wetgever enkel het oog heeft op situaties waarin een werknemer tussen twee dienstbetrekkingen enige tijd niet werkt en geen uitkering wenst (aanvraagt). In de tekst van artikel 16 lid 5 WW 1986 komt deze beperking van de toepassingsfeer niet naar voren³. Op grond van die tekst is toepassing ook mogelijk wanneer zich binnen één dienstverband een periode van werkloosheid voordoet⁴ of wanneer een periode van werkloosheid gevolgd wordt door een periode waarin enkel doorbetaling van loon plaatsvindt⁵. Ook in dergelijke situaties is het immers ongewenst dat een recht op uitkering ontstaat wanneer een werknemer om hem moverende redenen geen uitkering wenst (aanvraagt).

Als men het voorafgaande wil samenvatten, moet worden gezegd dat in het kader van de WW 1986 met name de regeling van de eerste werkloosheidsdag vele problemen heeft opgeworpen voor de beantwoording van de vraag wanneer een stamrecht op uitkering ontstaat. Dit recht op uitkering ontstaat als de werknemer die aan de referte-eis voldoet, arbeids- en loonuren heeft verloren. Het op dat moment afwezig zijn van de beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden of aanwezig zijn van een uitsluitingsgrond doet het stamrecht op uitkering weer meteen teniet gaan. Het bepaalde in artikel 16 lid 5 WW 1986 brengt voorts met zich mee dat het indienen van een aanvraag beschouwd kan worden als een voorwaarde

wordt voldaan aan de referte-eis en dat er problemen kunnen ontstaan bij de berekening van de omvang van de werkloosheid. Mijs inziens vindt laatstbedoelde opvatting geen steun in de wet.

1 De systematiek wordt verder verstoord door de interpretatie die de regering geeft aan de beschikbaarheidseis als bedoeld in artikel 16 lid 1 sub b WW 1986. Vergelijk hieromtrent met name TK 1985-1986, 19261, nr. 15, p. 29.

2 Jaspers-Riphagen, p. 97.

3 Vergelijk Noordam, De Werkloosheidswet, p. 35.

4 Andringa e.a., p. 62, noemen als voorbeeld de situatie dat afgesproken wordt dat een periode voor het einde van het dienstverband onbetaald verlof wordt opgenomen waarna nog een of meer dagen wordt gewerkt.

5 Andringa e.a., p. 65 noemen het voorbeeld dat een werknemer na een periode van onbetaald verlof het resterende tegoed aan vakantiedagen opneemt.

voor het stamrecht op uitkering. Dit recht ontstaat zodra een aanvraag is ingediend met terugwerkende kracht vanaf het moment van het intreden van het urenverlies waarop de aanvraag betrekking heeft. De beslissing tenslotte kan, op een enkele uitzondering na, niet beschouwd worden als een voorwaarde voor het ontstaan van het stamrecht.

3.3.7 Het ontstaan van het stamrecht bij voortdurende rechten op periodieke uitkeringen - Samenvatting

In paragraaf 3.3 werden de voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht op uitkering onderzocht. Uit de tekst en het systeem van de meeste wetten, soms ook uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie, bleek dat de positieve beslissing van het uitvoeringsorgaan niet kan worden gezien als een voorwaarde voor het ontstaan van het stamrecht. Alleen de tekst van de WAO en AAW geeft aanleiding tot twijfel. De wetgever lijkt echter, zoals in paragraaf 3.3.3 naar voren kwam, niet de bedoeling te hebben gehad dat de beslissing telkens een voorwaarde voor het recht op uitkering zou zijn. Er is echter een uitzondering. Zoals in paragraaf 3.3.6 bleek speelt in het kader van de WW 1986 de beslissing soms een belangrijke rol bij het ontstaan van het recht op uitkering. Als immers het uitvoeringsorgaan gebruik maakt van zijn bevoegdheid om iemand op zijn verzoek een verloren gegaan werknemerschap te hergeven, bewerkt de beslissing dat iemand kan voldoen aan de voorwaarden die voor het recht op uitkering gelden. In deze uitzonderingssituatie is in wezen aan het uitvoeringsorgaan een bevoegdheid toegekend ten aanzien van het stamrecht op uitkering. Het orgaan kan beslissen dat het recht op uitkering juist wel of juist niet ontstaat. De beslissingsbevoegdheid hoeft niet telkens op dezelfde wijze te worden uitgeoefend. De WW 1986 geeft immers in bedoeld geval aan het uitvoeringsorgaan de (beleids)vrijheid om uit meerdere rechtmatige mogelijkheden juist die te kiezen die hij voor het concrete geval het meest geschikt acht. De rechter kan de beslissing van het uitvoeringsorgaan slechts marginaal toetsen. Afgezien van deze uitzondering scheppen de onderzochte wetten ten aanzien van het ontstaan van het stamrecht op uitkering een dergelijke beleidsvrijheid niet. Een beslissing in overeenstemming met de dwingende bepalingen van de wet geeft enkel het resultaat weer van een subsumptie van feiten onder de wettelijke norm. Door te beslissen stelt het uitvoeringsorgaan vast dat naar zijn oordeel een stamrecht op uitkering ontstaan is. Dit orgaan erkent door het besluit dat de plicht ontstaan is om in beginsel uitkeringen te doen. In het kader van

de WW 1986 wordt dan ook terecht over een vaststelling van het recht gesproken¹.

Behalve de betekenis van de beslissing is ook die van de aanvraag om uitkering voor het ontstaan van het stamrecht in deze paragraaf onderzocht. Aangenomen kan worden dat het indienen van de aanvraag in het algemeen niet kan worden gezien als een voorwaarde voor het ontstaan van het stamrecht. In het algemeen heeft de aanvraag alleen een procedurele en niet een materiële betekenis. Men kan dit meestal afleiden uit de tekst en het systeem van de onderzochte wetten. Dit systeem brengt immers meestal met zich mee dat voor de aanvang van de procedure niet nodig is dat een aanvraag wordt ingediend. Het recht op uitkering kan meestal ook ambtshalve worden vastgesteld. Is de aanvraag procedureel al geen vereiste, dan kan deze ook geen eis zijn voor het ontstaan van het recht op uitkering.

Van de in deze paragraaf onderzochte wetten, vormt alleen in het kader van de WW 1986 en de WWV het indienen van een aanvraag een voorwaarde om te mogen beslissen. Voor wat betreft de WWV leidt de CRvB in tegenstelling tot enkele schrijvers hieruit echter niet af dat het indienen van een aanvraag het ontstaansmoment van het recht op uitkering beïnvloedt. Wel heeft de datum van indiening van de aanvraag in de WWV meestal invloed op de ingangsdatum van de uitkering. Vandaar dat met de CRvB gezegd kan worden dat de aanvraag niet louter als formaliteit mag worden beschouwd. Meer problemen roept de betekenis van de aanvraag in het kader van de WW 1986 op. De aanvraag is niet alleen een voorwaarde om te beslissen en wordt als zodanig vermeld in de paragraaf van de wet die betrekking heeft op het geldend maken van het recht. De aanvraag wordt ook genoemd in de paragraaf van de wet die de voorwaarden voor recht op uitkering betreft. In paragraaf 3.3.6 is naar voren gekomen dat de wettekst zó uitgelegd kan worden dat het indienen van de aanvraag geldt als een voorwaarde voor het ontstaan van het stamrecht. Het recht op uitkering ontstaat met terugwerkende kracht zodra een aanvraag op uitkering is ingediend, vanaf het moment dat het in artikel 16 lid 1 sub a WW1986 bedoelde urenverlies waarop de aanvraag betrekking heeft, zich voordoet en overigens aan de voorwaarden voor het recht op uitkering is voldaan. Duidelijk werd dat er strijd bestond met het systeem

1 Zie artikel 22 en 23 WW 1986. Vergelijk ook artikel 11 TW en artikel 11 IOAW. Vergelijk ook CRvB 7-4-1986, RSV 86, 207 over het declaratoire karakter van de beslissing houdende toekenning van een AOW pensioen en CRvB 14-11-1986, RSV 87, 114, waar de rechter spreekt over de "vaststelling" van aanspraken in het kader van de AAW. Soms wordt gesproken over een constatering (CRvB 21-3-1977, RSV 77, 195). Een orgaan paste artikel 18 lid 2 WAO toe. Dit noemde CRvB een beslissing waarbij niet anders dan geconstateerd werd dat aan de wettelijke bepalingen geen recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering kan worden ontleend.

van de wet omdat het al dan niet indienen van een aanvraag als subjectieve gedraging geen betekenis behoort te hebben voor het ontstaan en verder bestaan van het recht op uitkering. Afgezien van deze regeling in de WW 1986 en afgezien van de betekenis die de datum van indiening van de aanvraag meestal heeft voor de ingangsdatum van de WWV uitkering kan worden gezegd dat de aanvraag betekenis heeft als mededeling aan het uitvoeringsorgaan dat naar de mening van de aanvrager een prestatieverhouding is ontstaan. Verder kan de aanvraag worden gezien als een verzoek om een procedure in gang te zetten waarin wordt onderzocht of aan de voorwaarden voor het recht wordt voldaan, dienaangaande een beslissing te nemen en de erkende rechtsverhouding als uitgangspunt te nemen voor het verder doen en laten jegens de belanghebbende¹. In deze betekenis van de aanvraag komt naar voren dat de aanvraagindiening in de meeste gevallen gezien kan worden als een eerste stap van betrokkene in het kader van de geldendmaking of uitoefening van een naar zijn opvatting reeds bestaand recht. Dit uitoefenen of geldend maken kan worden gezien als een afzonderlijke grootheid. Dit is ook logisch. Logischerwijze kan men alleen geldend maken waarop men reeds recht heeft. Onlogisch is de gedachtengang die in het kader van de WW 1986 blijkaar moet worden gevolgd dat men, omdat men iets geldend maakt, daarop recht heeft.

Uit het voorgaande vloeit voort dat procedurevoorschriften (zoals het indienen van een aanvraag en het nemen van een positieve beslissing) in het algemeen niet behoren tot de materiële voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht op uitkering.

In deze paragraaf is ook de betekenis van de uitsluitingsgronden onderzocht. Vormt de aanwezigheid van een uitsluitingsgrond op het ogenblik dat iemand aan de positieve ontstaansvoorwaarden voor het recht op uitkering voldoet, een belemmering voor het ontstaan van het recht? In het kader van de WWV heeft de CRvB de vraag eerst ontkennend, later meermalen bevestigend beantwoord (zie paragraaf 3.3.5.) In het kader van de WW 1986 beoogde de wetgever met de regeling van de eerste werkloosheidsdag (artikel 16 lid 5) te bewerkstelligen dat uitsluitingsgronden enkel een reeds bestaand recht op uitkering zouden kunnen doen eindigen. Het ontstaan van het recht op uitkering zou door die gronden niet worden verhinderd (zie paragraaf 3.3.6.) Ik heb geen aanwijzing kunnen vinden dat de uitsluitingsgronden in het kader van de overige wetten enkel als beëindigingsgronden zouden mogen worden beschouwd. Integendeel. Met name de WAO en AAW geven blijkens de toelichting nauwkeurig aan aan welke voorwaarden voldaan moet zijn voor het ontstaan van het

¹ Vergelijk Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 174 en dezelfde, De Werkloosheidswet, p. 100. Hij ziet het primaire doel van de aanvraag niet in het verkrijgen van een beslissing, maar in het in handen krijgen van de uitkering.

recht op uitkering, zodat toekenning kan plaatsvinden en welke voorwaarden gelden voor het eindigen van het recht, zodat de intrekking van de uitkering kan plaatsvinden, indien deze uitkering toegekend is (zie paragraaf 3.3.3).

Tenslotte nog het volgende. In het kader van de WW 1986 is zoals in paragraaf 3.3.6 naar voren kwam, van het ontstaan en meteen weer eindigen van het recht op uitkering sprake wanneer iemand weliswaar arbeids- en loonuren verloren heeft, maar niet werkloos is omdat hij niet beschikbaar is om arbeid te aanvaarden. Dit is althans de bedoeling van de wetgever geweest zoals deze naar voren schijnt te moeten komen in artikel 16 lid 5. Men kan dan spreken van een fictief ontstaan en weer eindigen van het recht op uitkering.

3.4 HET ONTSTAAN VAN AFZONDERLIJKE AANSPRAKEN BIJ VOORTDURENDE RECHTEN OP PERIODIEKE UITKERINGEN

3.4.1 Inleiding

Het stamrecht geeft aan de gerechtigde de bevoegdheid om van het uitvoeringsorgaan te verlangen dat dit hem periodiek uitkering doet. Het verlangen van de gerechtigde is niet gericht op één geldelijke prestatie, maar op een veelheid van gelijksoortige, periodiek verschijnende, afzonderlijke prestaties, waarbij het totaal van de te verstrekken uitkeringen bij de aanvang van de reeks niet vaststaat. De bevoegdheid om de levering van één afzonderlijke geldelijke prestatie uit deze reeks te verlangen vormt de inhoud van elke afzonderlijke aanspraak. Gegeven het stamrecht wordt in deze paragraaf onderzocht op welke momenten de afzonderlijke aanspraken ontstaan.

De indeling is als volgt. In paragraaf 3.4.2 maak ik enkele algemene opmerkingen over het ontstaan van afzonderlijke aanspraken. Daarbij zal aan de orde komen welke betekenis de ingangs-, berekenings- en betalingsvoorschriften in de diverse wetten hebben voor het ontstaan van die aanspraken. Vervolgens zal het ontstaan van de afzonderlijke aanspraken per wet of per tweetal wetten aan de orde worden gesteld. Achtereenvolgens komen aan bod de AOW en AWW in paragraaf 3.4.3, de AAW en WAO in 3.4.4 en de ZW, WWV en WW 1986 in respectievelijk de paragrafen 3.4.5, 3.4.6 en 3.4.7. In de daarop volgende paragraaf 3.4.8 wordt aan de orde gesteld of de toekenningsbeslissing een voorwaarde is voor het ontstaan van de afzonderlijke aanspraken. Paragraaf 3.4.9 bevat een samenvatting.

3.4.2 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken bij voortdurende rechten - algemeen

In deze paragraaf wordt aan de orde gesteld welke wettelijke voorschriften het ontstaan van de afzonderlijke aanspraken bepalen. Verschillende opvattingen zijn denkbaar.

Men zou er allereerst van kunnen uitgaan dat geen enkel voorschrift het ontstaan van de afzonderlijke aanspraken betreft, omdat zij alle tegelijk met het stamrecht ontstaan. Als argument kan worden aangevoerd dat de afzonderlijke aanspraken niets anders zouden zijn dan delen van het stamrecht met een beperkte zelfstandigheid¹. De ingangs- en betalingsvoorschriften zouden enkel aangeven op welke perioden de afzonderlijke aanspraken betrekking hebben en wanneer de opeisbaarheid daarvan intreedt. De ingangsvoorschriften zouden aangeven dat de periode waarop de eerste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, begint te lopen. De betalingsvoorschriften zouden de duur van de perioden waarop de afzonderlijke aanspraken betrekking hebben, bepalen en voorts het intreden van de opeisbaarheid regelen. Het gelijktijdig met het stamrecht ontstaan van alle afzonderlijke aanspraken zegt niets over het intreden van het moment waarop terstond voldoening van die aanspraken kan worden geëist.

Tegen deze opvatting pleit dat bij het ontstaan van het stamrecht het totale aantal afzonderlijke aanspraken nog volledig open ligt². Niet alleen hangt dit aantal af van het vooralsnog onzekere tijdstip waarop het stamrecht eindigt, ook zijn er tal van omstandigheden denkbaar die er toe leiden of kunnen leiden dat iemand niet, niet meer of niet langer voor uitkering in aanmerking komt, terwijl de voorwaarden voor het ontstaan en verder voortbestaan van het stamrecht gegeven zijn³. Deze onzekerheden brengen met zich mee dat het voor de hand ligt aan te nemen dat de afzonderlijke aanspraken niet alle tegelijk met het stamrecht tot stand komen maar opeenvolgend ontstaan.

Als men uitgaat van de opvatting dat de afzonderlijke aanspraken opeenvolgend ontstaan zijn er voorschriften aan te wijzen die bepalen op welke momenten dit geschiedt. Men zou in dit kader betekenis kunnen hechten aan de ingangs- en betalingsvoorschriften. De ingangsvoorschriften zouden aangeven op welk moment de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat⁴. De ontstaanstijdstippen van de op de eerste aanspraak volgende af-

1 In de Duitse literatuur verdedigt Barnewitz, *Der Kompaß* 1965, p. 303 e.v. de genoemde opvatting voor wat betreft de wettelijke rentenverzekering.

2 Vergelijk voor wat betreft de Duitse literatuur Weber, p. 74.

3 In hoofdstuk 6 zal hieraan aandacht worden geschonken.

4 In de Duitse literatuur wordt dit standpunt verdedigd door onder andere: Weber, p. 285 (samenvattend); Malkewitz, *DRV* 1963, p. 15, voor wat betreft de wettelijke rentenver-

zonderlijke aanspraken zouden worden bepaald door de betalingsvoorschriften in de wet¹. Het verstrijken van de periodieke betalingstermijn is dan een nadere voorwaarde voor het ontstaan van iedere volgende aanspraak. De op de eerste aanspraak volgende aanspraken zouden aan het begin of aan het eind van de periode waarop zij betrekking hebben, kunnen ontstaan. Dit zou afhangen van het feit of de wet aangeeft of de uitkering vooruit of achteraf betaald dient te worden². In bovengenoemde opvatting is niet van belang of de wet voorschrijft om de uitkering per dag of per andere tijdseenheid te berekenen.

Ervan uitgaande dat afzonderlijke aanspraken opeenvolgend ontstaan, kan men behalve aan de ingangsvoorschriften ook aan de berekeningsregels en niet aan de betalingsvoorschriften betekenis hechten. Als de wet bijvoorbeeld bepaalt dat de uitkering per dag berekend dient te worden, zou dit betekenen dat iedere dag een aanspraak op betaling van de uitkering over die dag ontstaat. Ook in deze opvatting bepaalt de ingangsdatum het moment waarop de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat. De betalingsvoorschriften zouden enkel aangeven op welk moment terstond voldoening van de afzonderlijke aanspraken gevorderd kan worden indien de uitkering is toegekend³. De betalingsvoorschriften zou men als opeisbaarheidsvoorschriften kunnen zien⁴.

Bij de wetsgewijze bespreking van het ontstaan van de afzonderlijke aanspraken in de paragrafen 3.4.3 tot en met 3.4.7 zal ik uitgaan van laatstgenoemde opvatting die betekenis hecht aan de ingangs- en berekeningsvoorschriften.

3.4.3 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken in AOW en AWW

In het algemeen kan als uitgangspunt worden genomen dat de ingangsdatum van de uitkering het moment bepaalt, waarop de eerste afzonderlijke

zekering; Aye e.a. (Bley), *Gesamtkommentar*, § 40 SGB-AT Anm. 4d, bb en Mehrrens, *Die Berufsgenossenschaft* 1976, p. 358-360.

- 1 In de Duitse literatuur wordt deze opvatting verdedigd door: Weber, p. 287 (samenvattend) en Malkewitz, *DRV* 1963, p. 16 voor wat betreft de wettelijke rentenverzekering.
- 2 In de Duitse literatuur hanteert Weber dit criterium, op pagina 74, 94, 96, 103, 108, 120 en 123 waar het gaat om betaling vooruit en op pagina 85, 88, 90, 115 waar het gaat om betaling achteraf.
- 3 Zie omtrent de betekenis van de toekenningsbeslissing voor het intreden van de opeisbaarheid van afzonderlijke aanspraken paragraaf 7.5.2. Zie omtrent deze betalingsvoorschriften paragraaf 7.5.2 en 7.5.3.
- 4 Een vergelijkbare opvatting komt men in de Duitse literatuur tegen. Zo stelt Bley (in Aye e.a., *Gesamtkommentar*, § 41 SGB-AT Anm. 2c) bijvoorbeeld dat de aanspraak op ziekingeld elke dag ontstaat waarop de betrokkene wegens ziekte arbeidsongeschikt is. Bley ziet het betalingsvoorschrift louter als een voorschrift betreffende de opeisbaarheid.

aanspraak ontstaat (zie hieromtrent paragraaf 3.4.2). De ingangsvoorschriften van AOW en AWW kennen de hoofdregel dat de uitkering ingaat op de eerste dag van de maand waarin de belanghebbende voldoet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering¹. Het lijkt echter niet juist aan te nemen dat de eerste afzonderlijke aanspraak van de reeks ontstaat op een moment dat het stamrecht op uitkering nog niet is ontstaan. Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken veronderstelt immers het bestaan van een stamrecht. Daarom kan de eerste afzonderlijke aanspraak ten vroegste gelijktijdig met dat stamrecht ontstaan. De bijzonderheid is wel dat deze aanspraak al met het begin van de maand waarin de voorwaarden voor het stamrecht vervuld zijn, zijn werking ontvouwt. De eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat dan met terugwerkende kracht wanneer de voorwaarden voor het stamrecht zijn vervuld². Dit betekent dat iemand over een periode dat het (stam)recht op uitkering nog niet bestond, wel in het genot van die uitkering kan zijn met alle consequenties van dien³. Het niet samenvallen van de ingangsdatum van de uitkering en ontstaan van het stamrecht heeft louter administratieve redenen⁴. Uit de berekeningsvoorschriften in de AOW en AWW blijkt immers dat de uitkering als een bedrag per maand is vastgelegd⁵. De regeling betreffende de ingangsdatum bewerkt dat de eerste afzonderlijke aanspraak de periode van een hele maand betreft ook al ontstaat het stamrecht in de loop van de maand. Aanspraken over een gedeelte van de maand worden niet berekend. Berekening van de uitkering over dagen van een maand zou met zich meebrengen dat de uitkering over dat gedeelte in hoogte zou verschillen naar gelang het aantal dagen dat een maand duurt. De uitkering per

1 Zie de artikelen 16 lid 1 AOW en 25 lid 1 AWW. Op deze hoofdregel bestaan uitzonderingen, zie de artikelen 16 lid 2 AOW en 25 leden 2 tot en met 5 AWW. Zie hieromtrent ook paragraaf 6.2.

2 Vergelijk over dit probleem in het Duitse recht Weber, p. 104 - 106, 119 en 287. Malke-witz, DRV 1963, p. 16 betoogt naar aanleiding van thans verouderde voorbeelden dat dergelijke geringe afwijkingen aan het theoretisch principe geen afbreuk doen. Op sociaal politieke gronden wordt immers de ingang van de prestatie naar voren geschoven.

3 CRvB 1-5-1984, RSV 84, 177. In het geval dat in de uitspraak aan de orde was, hing verzekering ingevolge de AOW af van het genieten van een weduwnpensioen ingevolge de AWW.

4 TK 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 58. Vergelijk ook TK 1981-1982, 17114, nr. 3, p. 5-7. Het betrof het vraagstuk van de uniformering van de einddata in de sociale zekerheidsregelingen. In de adviesaanvraag aan de SER werd als uitgangspunt genomen dat ongewenste cumulatie van uitkering en loon zoveel mogelijk voorkomen diende te worden. Een aanpassing van de AOW in diër voege dat de aanvangsdatum voor de uitkering ingevolge die wet zou verschuiven naar de dag waarop men 65 jaar wordt, werd minder gewenst geacht vanwege de technische complicaties bij de uitvoering van de wet. Dit zou namelijk tot gebroken pensioenbedragen leiden uitsluitend voor de maand waarin de vijfenzestig-jarige leeftijd wordt bereikt.

5 Zie artikel 9 AOW en verder de artikelen 19 en 20 AWW.

maand wordt blijkbaar in het kader van de AOW en AWW als kleinste berekeningseenheid gezien.

Uit de berekening van de uitkering per maand kan men afleiden dat de op de eerste aanspraak volgende afzonderlijke aanspraken telkens met het verstrijken van een maand ontstaan. De Raad van Beroep te Arnhem¹ was van oordeel dat het tijdstip waarop op een uitkeringstermijntermijn aanspraak ontstaat in het algemeen gelegen is aan het einde van iedere maand. De Raad geeft geen motivering. Met evenveel recht kan men stellen dat de aanspraken telkens aan het begin van de maand ontstaan.

Het moment waarop de afzonderlijke aanspraken tot uitbetaling moeten komen, wordt geregeld door de betalingsvoorschriften². Volgens deze voorschriften geschiedt de betaling als regel maandelijks.

3.4.4 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken in WAO en AAW

De ingangsvoorschriften van WAO en AAW kennen de hoofdregel dat de uitkering ingaat op de dag met ingang van welke de belanghebbende aan de vereisten voor het recht op toekenning van die uitkering voldoet³. Omdat de ingangsdatum het moment bepaalt waarop de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat, kan worden aangenomen dat in het algemeen deze gelijk met het stamrecht op uitkering ontstaat⁴.

Uit de WAO en AAW blijkt voorts dat de uitkering per dag wordt berekend⁵. De zaterdagen en zondagen niet meegerekend⁶ ontstaan afzonderlijke aanspraken iedere dag opnieuw. Een aantal aanspraken op uitkering over bepaalde dagen komt tegelijkertijd tot uitbetaling. Op welke tijdstippen die uitbetaling dient te geschieden, wordt geregeld door de betalingsvoorschriften⁷. Deze bepalen dat betaling in de regel geschiedt in termijnen van niet langer dan een maand.

1 Raad van Beroep te Arnhem 19-3-1974, kenbaar in CRvB 30-9-1975, RSV 76, 76.

2 Zie de artikelen 19 lid 1 AOW en 28 lid 1 AWW. Zie omtrent deze betalingsvoorschriften paragraaf 7.5.3.

3 Zie de artikelen 35 lid 1 WAO en 25 lid 1 AAW. Op deze hoofdregel bestaan uitzonderingen: zie de leden 2 van de genoemde artikelen. Zie hieromtrent ook paragraaf 6.2. Zie omtrent de term "recht op toekenning" paragraaf 3.3.3.

4 Het Hof Amsterdam 22-10-1987, RSV 88, 152 overweegt dat de ingangsdatum genoemd in artikel 35 lid 1 WAO niet meer zegt "dan dat het recht op prestatie (het ontvangen van de uitkering) ontstaat op het moment dat de belanghebbende aan de vereisten van de wet voldoet."

5 Zie de artikelen 21 lid 1 en 22 WAO, voorts de artikelen 12 lid 1 en 13 AAW.

6 De toelichting op het ontwerp WAO, TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 45, stelt dat geen arbeidsongeschiktheidsuitkering over de zaterdag en zondag wordt uitbetaald omdat bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering van de vijfdaagse werkweek is uitgegaan.

7 Zie de artikelen 50 lid 1 WAO en 41 lid 1 AAW. Zie omtrent deze betalingsvoorschriften paragraaf 7.5.3.

Opmerking verdient tenslotte dat het berekeningssysteem van de WAO en AAW met zich meebrengt dat de uitkering uitbetaald moet worden naar rato van het aantal werkdagen dat de betreffende periode telt. Dit heeft tot gevolg dat het bedrag aan uitkering per periode kan verschillen. In de praktijk wordt door de Sociale Verzekeringsraad en het Arbeidsongeschiktheidsfonds geen bezwaar gemaakt indien de bedrijfsverenigingen voor de WAO-uitkeringen een vast maandbedrag aanhouden, mits dit wordt gebaseerd op 21 3/4 dag per maand, dan wel op het exacte gemiddelde aantal dagen per maand in het desbetreffende jaar¹. Deze praktijk is niet in overeenstemming met de wet, maar levert geen nadelen op voor de ontvanger van de uitkering als hij gedurende een vol jaar uitkering geniet².

3.4.5 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken in de ZW

De ZW kent wel berekeningsvoorschriften maar thans geen uitdrukkelijke ingangsvoorschriften.

Uit de berekeningsvoorschriften blijkt dat de afzonderlijke aanspraken dagelijks ontstaan³. Niet alleen wordt op grond van artikel 29 lid 1 ZW ziekengeld vastgesteld op een bedrag per dag, maar ook wordt in artikel 29 lid 2 ZW uitdrukkelijk vastgelegd dat het ziekengeld wordt uitgekeerd over iedere dag dat de ongeschiktheid tot werken duurt doch niet over zaterdagen en zondagen⁴.

Op welke dag ontstaat de eerste afzonderlijke aanspraak? Blijkens artikel 29 lid 4 ZW geldt als eerste dag van de ongeschiktheid tot werken in het kader van artikel 29 lid 2 ZW de eerste dag waarop wegens ziekte niet is gewerkt of het werken tijdens de werktijd is gestaakt. Voor het intreden van de ongeschiktheid tot werken als voorwaarde voor het ontstaan van

- 1 Dit blijkt volgens Sociale Verzekeringswetten aantekening 1 bij artikel 50 WAO uit een circulaire van de Federatie van Bedrijfsverenigingen van 24 november 1970 nr. 526.
- 2 Zou deze praktijk voor de ontvanger wel nadelen opleveren, dan kan hij zich wenden tot de burgerlijke rechter om een veroordeling tot nakoming van de in de toekenningsbeslissing vastgestelde aanspraak te verkrijgen.
- 3 Jaspers-Riphagen, p. 39, zijn van oordeel dat de uitkering per dag wordt verstrekt, in die zin dat zaterdagen en zondagen zijn uitgezonderd.
- 4 De reden hiervan is dat de arbeider als regel over dergelijke dagen geen inkomsten derft (TK 1909-1910, 302, nr. 4, p. 37). Tot de invoering van de wet van 18-2-1966, Stb 85, ging het slechts om zondagen. Sinds 1967 wordt de vijfdaagse werkweek als nieuw uitgangspunt voor de ziekengeldverzekering beschouwd (TK 1962-1963, 7171, nr. 8, p. 5). Opmerking verdient dat met toepassing van artikel 87 ZW bij AMvB de mogelijkheid tot uitkering van ziekengeld over zaterdagen en zondagen is geschapen. Tenslotte verdient opmerking dat ook wanneer een werknemer op andere basis dan een vijfdaagse werkweek werkzaam is, over vijf dagen per week uitkering wordt verstrekt. Zie hieromtrent De Rave, p. 135.

het stamrecht in de zin van artikel 19 lid 1 ZW is het feitelijk niet werken van geen belang. Van ongeschiktheid tot werken in de zin van artikel 19 ZW is sprake wanneer iemand op medische gronden naar objectieve maatstaven gemeten de in aanmerking komende arbeid niet kan of mag verrichten¹. Van een niet mogen verrichten van de in aanmerking komende arbeid is sprake wanneer de betrokkene het werk wel feitelijk verricht, maar dat doet tot schade van zijn gezondheid². Wanneer een verzekerde wegens ziekte niet zou mogen werken maar dat toch doet tot schade van zijn gezondheid, is weliswaar een stamrecht op ziekengeld ontstaan, maar uit artikel 29 lid 2 in verband met 29 lid 4 ZW volgt dat geen afzonderlijke aanspraken ontstaan gedurende de periode dat feitelijk wordt gewerkt tot schade van de gezondheid. Het feitelijk niet werken kan men zien als een extra voorwaarde voor het ontstaan van de eerste afzonderlijke aanspraak.

Bij de bepaling van de dag waarop de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat, speelt verder artikel 29 lid 3 ZW een rol. Dit lid bepaalt dat geen ziekengeld wordt uitgekeerd over de eerste twee dagen van de ongeschiktheid tot werken. Als eerste dag van de ongeschiktheid tot werken geldt op grond van artikel 29 lid 4 ZW de eerste dag waarop feitelijk niet is gewerkt of het werken tijdens de werktijd is gestaakt. Bovendien blijven bij de bepaling van die twee dagen de zaterdag en zondag buiten beschouwing. De in artikel 29 lid 3 bedoelde dagen worden (werk)wachtdagen³ of carensdagen⁴ genoemd. Opgemerkt moet worden dat ingevolge artikel 29 lid 5 ZW soms geen wachtdagen in aanmerking genomen mogen worden. Voorts opent de wet de mogelijkheid voor het bestuur van bedrijfsverenigingen om van het systeem van twee werkwachtdagen af te wijken (artikel 29 lid 3, 3e zin ZW). Van deze mogelijkheid is in de praktijk veel gebruik gemaakt. Het systeem van wachtdagen werd blijkens de wetsgeschiedenis⁵ ingevoerd om misbruik te voorkomen en om de uitvoeringsorganen voldoende tijd te laten voor behoorlijk onderzoek. Het systeem zou ook kostenbesparend werken, met name zouden hoge administratiekosten wor-

1 CRvB 23-2-1973, RSV 73, 229. Sedertdien is van vaste jurisprudentie sprake.

2 Vergelijk Hb beroepszaken GAK 35.57.

3 De Rave, p. 134; Jaspers-Riphagen, p. 39; De Guasco e.a., *Wegwijzer sociale zekerheid*, deel 4, p. 52.

4 Veldkamp, *Sociale zekerheid* 1, deel II, p. 55. Deze carensdagen betreffen zijns inziens de periode gedurende welke de gevolgen van de gebeurlijkheid geduurd moeten hebben alvorens de uitkering ingaat. Veldkamp verstaat onder wachtdagen iets anders. Ook hier gaat het om de periode gedurende welke de gevolgen van de gebeurlijkheid ter zake waarvan men aanspraak op prestatie maakt, geduurd moet hebben alvorens tot uitkering wordt overgegaan. Over deze periode wordt echter, anders dan bij carensdagen het geval is, achteraf uitkering gegeven. Veldkamp voegt er aan toe dat de in het algemeen gebruikte terminologie niet geheel in overeenstemming is met dit door hem gehanteerde onderscheid. Vergelijk hieromtrent ook Mannoury-Asscher-Vonk, p. 103.

5 TK 1909-1910, 302, nr. 4, p. 38.en TK 1911-1912, 56, nr. 6, p. 117.

den vermeden¹. Dat het bestaan van wachtdagen de onderzoekstaak van uitvoeringsorganen verlicht, moge blijken uit een uitspraak van de CRvB uit 1974². Daarin werd beslist dat het uitvoeringsorgaan niet hoeft vast te stellen of een zeer kortdurende ongeschiktheid tot werken wegens ziekte bestaan heeft in geval werkwachtdagen gelden, aangezien de betrokkene hoe dan ook toch niet voor uitkering over de betrokken periode in aanmerking zou zijn gekomen.

In de literatuur wordt verschillend gedacht over de vraag wat rechtens is wanneer de ongeschiktheid tot werken intreedt, maar er ingevolge artikel 29 lid 3 ZW wachtdagen gelden. De meeste schrijvers beperken zich tot de opmerking dat alhoewel ongeschiktheid tot werken bestaat, geen ziekengeld wordt uitgekeerd³. De Guasco e.a. stellen dat de werknemer gedurende de eerste twee (werk)wachtdagen waarop hij arbeidsongeschikt is, geen recht op uitkering heeft⁴. Iets genuanceerder is de Sociale Verzekeringsraad. Hij onderscheidt tussen het "in principe aanspraak hebben" op ziekengeld en het "tot uitbetaling komen" van ziekengeld. In geval op grond van artikel 29 lid 3 ZW geen ziekengeld mag worden uitgekeerd, bestaat volgens de raad op grond van artikel 19 ZW in principe wel aanspraak op ziekengeld. Zou dit niet het geval zijn, dan behoefde volgens deze instantie in artikel 29 lid 3 ZW niet te worden gezegd dat geen uitkering over de eerste twee dagen plaatsvindt. Immers voor iets waarop in feite geen recht bestaat, is geen verbodsbepaling nodig. Het zou anders zijn wanneer artikel 29 lid 3 ZW zou bepalen dat over de eerste twee dagen geen aanspraak op ziekengeld bestaat⁵. Mijns inziens kan de gedachtengang van de Sociale Verzekeringsraad worden gevolgd indien men onder het "in principe aanspraak hebben" het bestaan van een stamrecht verstaat en met het "tot uitbetaling komen" het aanwezig zijn van afzonderlijke aanspraken op het oog heeft. Ingevolge artikel 29 lid 3 ZW ontstaan geen afzonderlijke aanspraken over de eerste twee dagen na het intreden van de ongeschiktheid tot werken. De vraag op welke dag de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat, kan, gelet op het voorafgaande, als volgt worden beantwoord: De betreffende dag is die waarop de verzekerde ongeschikt is tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte en hij feitelijk niet werkt of zijn werkzaamheden heeft gestaakt. Als er wachtdagen gelden, kan eerst over de dag na het verstrijken daarvan uitkering worden gedaan.

1 Zie omtrent wachtdagen nog steeds Fortanier, p. 31-68.

2 CRvB 13-9-1974, RSV 75, 67.

3 Mannoury-Asscher-Vonk, p. 103; De Rave, p. 134; Jaspers-Riphagen, p. 39.

4 De Guasco e.a., Wegwijzer Sociale Zekerheid, deel 4, p. 52.

5 Brief van de Sociale Verzekeringsraad aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid van 4-8-1969, TK 1969-1970, 10196, nr. 7.

Ofschoon de ZW thans op een enkele uitzondering na¹ niet over een begin- of ingangsdatum van de uitkering spreekt, zou men de bovenbedoelde dag kunnen aanduiden als die waarop de uitkering ingaat. In de literatuur gebeurt dat ook². Tot 1967 bepaalde ook de ZW zelf dat de uitkering op bedoelde dag begon³. Uit niets blijkt dat de verandering van de wettelijke formulering iets nieuws beoogde met betrekking tot de ingangsdatum van het ziekengeld⁴. Omdat het begrip "ingang" of "begin" van de uitkering ook in andere wetten een rol speelt en ook daar het ontstaansmoment van de eerste afzonderlijke aanspraak bepaalt, verdient het aanbeveling dit begrip te handhaven in het kader van de ZW.

De afzonderlijke aanspraken worden niet elke dag opnieuw voldaan. Een aantal aanspraken op uitkering over bepaalde dagen komt tegelijkertijd tot uitbetaling. Op welke tijdstippen die uitbetaling dient te geschieden wordt geregeld in de betalingsvoorschriften⁵. Deze geven aan dat het ziekengeld uiterlijk in de kalenderweek, volgende op die waarover het is verschuldigd, moet worden uitgekeerd.

3.4.6 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken in de WWV

Het ingangsvoorschrift van de WWV kent de hoofdregel dat de uitkering niet eerder ingaat dan op de dag van indiening van de aanvraag⁶. Omdat de ingangsdatum het moment bepaalt waarop de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat, moet men aannemen dat in het algemeen deze aanspraak pas ontstaat zodra een aanvraag is ingediend. Ook de CRvB gaat kennelijk in die richting wanneer hij stelt dat het doen van een aanvraag niet louter als formaliteit mag worden beschouwd⁷.

1 Zie artikel 31 lid 3 ZW.

2 Veldkamp, Sociale zekerheid 1 deel II, p. 55.

3 Zie artikel 29 lid 2 ZW zoals dat gold tot aan de inwerkingtreding van de wet van 18-2-1966 tot wijziging van de ZW (aanpassing aan de WAO) Stb. 85.

4 Aanvankelijk liet de CRvB in het midden of er een wezenlijk verschil bestond tussen de oude en de nieuwe tekst van artikel 29 ZW en met name of op grond van de nieuwe tekst moet worden aangenomen of over de volle 52 weken minus twee dagen uitkering moest worden verleend. CRvB 29-10-1968, RSV 69, 23. Later leidde de CRvB uit de wetgeschiedenis af dat bij berekening van de maximale uitkeringstermijn de wachtdagen niet mogen worden meegeteld. CRvB 12-3-1975, RSV 75, 312.

5 Artikel 47 ZW. Zie omtrent deze betalingsvoorschriften paragraaf 7.5.2 en 7.5.3.

6 Zie artikel 18 WWV. De ingangsdatum wordt ingevolge artikel 18 WWV vervroegd, wanneer daarvoor voldoende termen zijn. Zie hieromtrent ook paragraaf 6.2.

7 Zelfs niet indien het gemeentebestuur bijvoorbeeld via derden ervan op de hoogte zou zijn dat iemand uitkeringsgerechtigd is. CRvB 11-6-1980, RSV 80, 238. In verband daarmee is de rechtspraak van de CRvB ook in die zin gevestigd dat de gemeente de bevoegdheid mist om ambtshalve tot toekenning over te gaan, of zoals de CRvB het uitdrukt de aanvraag niet ambtshalve mag worden opgemaakt, CRvB 6-6-1979, RSV 79, 218. Zie hieromtrent ook paragraaf 3.3.5.

In een andere uitspraak lijkt de CRvB niet het ontstaan van de aanspraak in beginsel, maar wel de uitkeringsplicht van het uitvoeringsorgaan te laten afhangen van het indienen van een aanvraag¹. Het ging in die uitspraak om de situatie dat een uitkeringsgerechtigde naar een andere gemeente verhuisde. Ingevolge artikel 12 WWV is de gemeente waar de werknemer zijn woonplaats heeft het rechtssubject ten opzichte waarvan het recht op uitkering bestaat. De CRvB overwoog dat bij verhuizing de aanspraak in beginsel blijft bestaan², maar dat de uitkeringsplicht niet automatisch naar de vestigingsgemeente overgaat. Het indienen van een aanvraag bij het bestuur van laatstbedoelde gemeente zou vereist zijn. Deze uitspraak is mijns inziens beter te begrijpen wanneer men een onderscheid maakt tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken. Stamrecht en daarmee corresponderende plicht blijven bij verhuizing bestaan. Het stamrecht bestaat ten opzichte van de vestigingsgemeente. Om nieuwe, afzonderlijke aanspraken te laten ontstaan moet de betrokkene een aanvraag indienen bij het bestuur van de vestigingsgemeente. In dat geval kan een hernieuwde ingang van de uitkering ten opzichte van de vestigingsgemeente plaatsvinden. Het bestuur van deze gemeente dient een beslissing omtrent de uitkering te nemen³.

De uitkeringsgerechtigde is niet verplicht zijn aanvraag in te dienen op de eerste dag dat dit rechtens met kans op succes mogelijk is. Hij kan de uitkering bewust later aanvragen. Omdat het einde van het recht op uitkering gekoppeld is aan het verstrijken van een zekere periode sinds de uitkering is ingegaan⁴, kan worden gezegd dat de werknemer de vrijheid wordt gelaten wanneer hij de uitkering wil genieten⁵. Volgens de memorie van toelichting op de WWV heeft deze bijzondere regeling van de ingangsdatum als doel te vermijden dat een onderzoek moet worden ingesteld naar hetgeen zich in het verleden heeft afgespeeld met de moeilijkheden verbonden aan de verificatie van de door de werknemer verstrekte gegevens⁶.

1 CRvB 18-1-1978, RSV 78, 187.

2 Vergelijk CRvB 20-11-1985, RSV 86, 107.

3 In zijn uitspraak van 18-1-1978, RSV 78, 187 maakte de CRvB voorts uit dat B&W van de vestigingsgemeente aan bepaalde elementen van de beslissing van B&W van de vertrek-gemeente gebonden is. Zie ook CRvB 4-11-1981, J WWV/WSW 81, 90. Wat dit punt betreft, neemt de CRvB later wat gas terug: het bestuur van de vestigingsgemeente heeft de bevoegdheid tot wijziging van de door het bestuur van de vertrek-gemeente gehonoreerde aanspraken en wel voor de toekomst indien het bestuur van de vestigingsgemeente tot de conclusie is gekomen dat de beslissing van de vertrek-gemeente onjuist is. CRvB 20-11-1985, RSV 86, 107.

4 Zie artikel 19 WWV. Zie voor het einde van het recht door het verstrijken van tijd paragraaf 4.6.4.

5 Vergelijk EK 1982-1983, 17800 nr. 139e, p. 3.

6 TK 1963-1964, 7736, nr. 3, p. 16. Of een dergelijk onderzoek door de werking van artikel 18 wordt voorkomen, is twijfelachtig. De referte- en arbeidsverledenperioden van artikel 9 lid 1 WWV mochten namelijk vanaf de datum van het intreden van de werkloosheid en niet vanaf de datum van de aanvraag worden gerekend (Vergelijk CRvB 31-5-1977, RSV

Uit de berekeningsvoorschriften van de wet blijkt dat de afzonderlijke aanspraken dagelijks ontstaan. Niet alleen wordt de uitkering vastgelegd op een bedrag per dag¹, maar ook wordt bepaald dat de uitkering wordt genoten over elke dag waarop de werknemer, ware hij niet werkloos, arbeid zou hebben verricht². Dit laatste houdt tevens in dat voor het ontstaan van de afzonderlijke aanspraken een extra voorwaarde wordt gesteld³. Dit brengt bijvoorbeeld met zich mee dat wanneer iemand werkloos wordt uit een vijfdaagse werkweek waarin op zaterdag en zondag niet werd gewerkt, gedurende het weekeind wel het stamrecht op uitkering bestaat, maar geen afzonderlijke aanspraken bestaan.

De afzonderlijke aanspraken zullen niet elke dag opnieuw worden voldaan. Een aantal daarvan komt tegelijkertijd tot uitbetaling. Op welke tijdstippen die uitbetaling dient te geschieden, wordt vreemd genoeg niet in de wet geregeld. Het uitvoeringsorgaan heeft blijkbaar de vrijheid die tijdstippen zelf vast te stellen⁴. Opmerking verdient tenslotte dat het berekeningssysteem met zich meebrengt dat de uitkering per betalingsperiode kan verschillen naar gelang het aantal dagen waarover in die periode uitkering wordt genoten.

3.4.7 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken in de WW 1986

De WW 1986 gebruikt de term "ingang" van de uitkering niet. Wel bepaalt artikel 42 lid 1 WW 1986 dat de duur van de uitkering vanaf de eerste dag waarop het recht op uitkering is ontstaan, moet worden berekend. Met de in artikel 42 lid 1 WW 1986 gebruikte terminologie kan mijns inziens niet anders dan de ingangsdatum van de uitkering zijn bedoeld. Omdat de ingangsdatum het moment bepaalt waarop de eerste afzonderlijke aanspraak

77, 279). Indien men werkloos wordt en pas later een aanvraag indient, moet toch een onderzoek worden ingesteld naar hetgeen zich in een mogelijk (ver) verleden heeft afgespeeld. Van een nieuw werkloosheidsgeval dat een nieuw recht op uitkering oplevert, is pas sprake indien er een nieuw recht op uitkering is opgebouwd. Zolang dat niet het geval is, herleeft op grond van artikel 9 lid 4 WWV het recht op uitkering. (CRvB 25-10-1978, PS 1978, 363). Wel is het zo dat niet meer hoeft te worden onderzocht of de betrokkene op dagen aan de aanvraag voorafgaande arbeid zou hebben verricht, ware hij niet werkloos (artikel 15 WWV).

1 Artikel 16 WWV.

2 Artikel 15 WWV.

3 Terecht heeft de CRvB 21-2-1979, RSV 79, 106 beslist dat op grond van artikel 15 WWV niet de mate waarin een uitkeringsgerechtigde zich beschikbaar stelt voor arbeid in dienstbetrekking in de toekomst bepalend is voor de vaststelling van het aantal dagen waarover het recht op uitkering bestaat. De extra eis die de wet voor het ontstaan van de afzonderlijke aanspraken stelt, is dat de uitkeringsgerechtigde arbeid zou hebben verricht ware hij niet werkloos.

4 Zie hieromtrent paragraaf 7.5.3.

ontstaat, kan in het algemeen worden aangenomen dat die eerste aanspraak tegelijk met het stamrecht ontstaat¹.

Uit de WW 1986 blijkt voorts dat de uitkering per dag wordt berekend. De berekeningsvoorschriften stellen de uitkering vast als een bedrag per dag². Afzonderlijke aanspraken ontstaan dagelijks opnieuw. Aan de berekening van de uitkering per dag lijkt in de weg te staan dat op grond van artikel 16 lid 1 WW 1986 de werkloosheid niet per dag maar per kalenderweek moet worden gemeten³. Het gegeven dat de afzonderlijke aanspraken dagelijks opnieuw ontstaan, hoeft mijns inziens echter niet te betekenen dat de werkloosheid als voorwaarde voor het ontstaan en verder voortbestaan van het stamrecht ook van dag tot dag zou moeten worden bekeken. Voor het ontstaan en eindigen van het stamrecht is enkel van belang een eerste en een laatste dag van werkloosheid vast te stellen. Artikel 16 lid 5 WW 1986 geeft precies aan welke dag als eerste werkloosheidsdag kan worden beschouwd. Deze dag kan midden in een kalenderweek vallen. Aan de hand van het bepaalde in artikel 20 lid 2 WW 1986 kan een laatste dag van werkloosheid worden bepaald. Ook die laatste dag valt soms midden in een kalenderweek. Voor zover een stamrecht op uitkering gedurende de werkloosheidsperiode bestaat, ontstaan afzonderlijke aanspraken gedurende die periode elke dag opnieuw. De wetgever wilde echter voorkomen dat een werknemer die in een dienstverband gedurende de normale tijd werkt, recht op uitkering zou hebben over de dagen waarop hij tengevolge van de voor hem geldende werktijdregelen niet werkt⁴. Om dat doel te bereiken werd in artikel 19 lid 3 WW bepaald dat de werknemer geen recht op uitkering heeft onder andere over dagen waarop zijn arbeid wordt onderbroken uitsluitend doordat deze dag voor hem als rustdag geldt. De tekst van de wet zou er op kunnen duiden dat het zich voordoen van deze uitsluitingsgrond evenals de aanwezigheid van de uitsluitingsgronden van artikel 19 lid 1 WW het stamrecht op uitkering betreft⁵. De eerstge-

1 Artikel 23 WW bepaalt dat het recht op uitkering niet kan worden vastgesteld over perioden gelegen 26 weken voorafgaande aan de dag waarop de aanvraag om een uitkering werd ingediend, terwijl de bedrijfsvereniging bevoegd is in bijzondere gevallen af te wijken. In verband met artikel 42 lid 1 WW dient echter ook als de uitkering langer dan 26 weken na het ontstaan van het recht wordt aangevraagd de dag waarop het recht op uitkering is ontstaan, te worden vastgesteld. Over perioden na het ontstaan van het recht, maar gelegen voor 26 weken voorafgaande aan de dag waarop de aanvraag werd ingediend, wordt in het algemeen geen uitkering betaald. Men kan zeggen dat gedurende die periode de afzonderlijke aanspraken vervallen indien zij reeds zijn ontstaan. Zie hieromtrent paragraaf 6.2. Deze periode telt gelet op het bepaalde in artikel 42 lid 1 WW wel mee voor de berekening van de uitkeringsduur.

2 Zie met name artikel 47 lid 1 en 51 WW.

3 Noordam, De Werkloosheidswet, p. 93 e.v. meent dat een uitkering per dag systematisch gezien niet op zijn plaats is, aangezien de werkloosheid per kalenderweek wordt vastgesteld.

4 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 137.

5 Zie hieromtrent paragraaf 3.3.6.

noemde uitsluitingsgronden worden echter in tegenstelling tot de laatstgenoemde niet in artikel 20 lid 1 WW genoemd als beëindigingsgronden voor het recht op uitkering. Aannemelijk lijkt dan dat het bepaalde in artikel 19 lid 3 WW niet het stamrecht, maar enkel de afzonderlijke aanspraken betreft, ingeval het stamrecht eenmaal is ontstaan. Over de in artikel 19 lid 3 WW bedoelde rust- en feestdagen bestaat weliswaar het stamrecht op uitkering voort, maar is het ontstaan van afzonderlijke aanspraken uitgesloten.

Omdat de afzonderlijke aanspraken niet iedere dag opnieuw zullen worden voldaan, komt een aantal daarvan tegelijkertijd tot uitbetaling. De WW kent een vrij uitgebreide regeling van de tijdstippen waarop deze uitbetalingen plaats behoren te vinden¹. Volgens deze betalingsvoorschriften geschiedt de eerste betaling zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen een maand nadat het recht op uitkering is vastgesteld. Verder geldt als uitgangspunt dat het uitvoeringsorgaan de uitkering in de regel per maand achteraf betaalt. Opmerking verdient tenslotte dat het berekeningssysteem met zich meebrengt dat de uitkering per maand kan verschillen naar gelang het aantal dagen per maand waarover afzonderlijke aanspraken bestaan.

3.4.8 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken bij voortdurende rechten en de beslissing

Bij de beantwoording van de vraag op welk moment afzonderlijke aanspraken ontstaan zou men kunnen verdedigen dat aan de beslissing van het uitvoeringsorgaan materiële betekenis toekomt. Weliswaar ontstaat een stamrecht op uitkering van rechtswege, maar voor het ontstaan van de afzonderlijke aanspraken en daarmee corresponderende verplichtingen, zou een positieve beslissing van het uitvoeringsorgaan nodig zijn. Pas door het nemen van een positieve beslissing zou het orgaan zich binden de uitkering te betalen. De beslissing zou voorwaarde zijn voor de realisering van het stamrecht in afzonderlijke aanspraken. In verband daarmee zou men het indienen van een aanvraag moeten beschouwen als een verzoek van de belanghebbende aan het uitvoeringsorgaan om het bestaan van het stamrecht vast te stellen en afzonderlijke aanspraken in het leven te roepen. De beslissing zou ten aanzien van het stamrecht een vaststellend, maar voor de afzonderlijke aanspraken constitutieve werking hebben. Dit alles zou echter niet hoeven te betekenen dat afzonderlijke aanspraken geen betrekking kunnen hebben op perioden gelegen vóór de datum van mededeling van de beslissing. Bijzondere wettelijke voorschrif-

¹ Zie de artikelen 30 en 33 WW. Zie hieromtrent paragraaf 7.5.2 en 7.5.3.

ten zoals bijvoorbeeld die betreffende de ingang van de uitkering zouden met zich mee kunnen brengen dat een positieve beslissing met terugwerkende kracht aanspraken en verplichtingen in het leven roept.

Het is niet zo verwonderlijk dat men in de Nederlandse literatuur bovengenoemde opvatting niet tegenkomt¹. Het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken wordt hier immers bijna nergens gemaakt. Nauw verwant aan deze opvatting lijkt de in de literatuur blijkens paragraaf 3.2 veelvuldig voorkomende gedachte dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen het zogenaamde "materiële", (subjectieve) recht op uitkering enerzijds en het zogenaamde "formele", afdwingbare (vorderings-) recht of recht op uitbetaling anderzijds. Het recht op uitbetaling van de uitkering zou pas door de positieve beslissing in het leven worden geroepen terwijl het eerstgenoemde recht van rechtswege zou ontstaan. Opmerking verdient evenwel dat het "materiële" recht niet hoeft te corresponderen met het stamrecht op uitkering. Schrijvers maken het genoemde onderscheid immers onafhankelijk van de vraag of er sprake is van een voortdurend recht op uitkering.

De vraag kan worden gesteld of de genoemde opvattingen steun vinden in de diverse wetten. Mijns inziens moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. De onderzochte wetten bevatten geen van alle een bepaling dat voor het ontstaan van het recht op uitbetaling van de uitkering of de daarmee corresponderende plicht een positieve beslissing van het uitvoeringsorgaan een voorwaarde is. Ook het systeem van de wetten biedt geen aanknopingspunt voor de beantwoording van gestelde vraag².

Van belang is wellicht wel dat de wetten er veelal van uitgaan dat een uitkering moet worden "toegekend". Door de AOW, AWW, WAO en AAW wordt dit zelfs uitdrukkelijk bepaald³. De WWV maakt in artikel 24 enkel gewag van een beslissing op aanvraag. Deze beslissing houdt blijkens dat artikel een toewijzing of afwijzing van de aanvraag in. Artikel 27 WWV rept daarentegen weer heel algemeen over de "beslissing tot toekenning van uitkering". Ook in de wettekst van de ZW komen de termen "toekenning" en vervoegingen van het werkwoord "toekennen" voor⁴. De term "toekennen" in de bovenbedoelde wetten suggereert een zekere rechtscheppende werking. Tekenend in dit verband is dat de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving deze term wil reserveren voor het geval dat het uitvoeringsorgaan een zekere

1 Wel in de Duitse literatuur en met name Söchting, Soz. Vers. 1963, p. 230 e.v. Zie ook noot 2, p. 52.

2 Vergelijk ten aanzien van de WW 1986 Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 172 en dezelfde De Werkloosheidswet, p. 37.

3 Artikelen 14 AOW, 23 AWW, 24 AAW en 34 WAO.

4 Zie noot 2, p. 63.

beoordelingsvrijheid, waarmee wordt bedoeld beleidsvrijheid, is gegeven¹. In zo'n geval is het uitoefenen van de bevoegdheid in voor belanghebbende positieve zin een voorwaarde voor het ontstaan van het recht. De staatscommissie gebruikt in geval geen vrijheid is gegeven, de term "vaststelling" of vervoegingen van het werkwoord "vaststellen". Dit doet de WW 1986 in navolging van die commissie² ook³. De woorden "toekenning" en dergelijke zijn in die wet dan ook niet te vinden. Desondanks wordt in de memorie van toelichting op de WW 1986 verdedigd dat de vaststelling van het recht het "materiële" recht in een "formeel" (opeisbaar) recht omzet⁴. De vaststelling zou enerzijds constaterend van karakter zijn, anderzijds rechtsscheppend wezen. Door de vaststelling zou immers voor betrokkene een vorderingsrecht en voor het uitvoeringsorgaan een betalingsplicht ontstaan. De opvatting dat aanspraken op uitbetaling van de uitkering en de daarmee corresponderende verplichtingen door een positieve beslissing in het leven worden geroepen, maakt derhalve ook opgang indien uitdrukkelijk niet over toekenning, maar over het vaststellen van aanspraken wordt gesproken. In dit licht dient aan het gebruik van termen als "toekenning" en dergelijke niet al te veel betekenis te worden gehecht.

Uit het voorgaande kan mijns inziens maar één conclusie worden getrokken. Deze is dat in gevallen dat het stamrecht van rechtswege ontstaat, noch uit de bewoordingen noch uit het systeem van de wet dwingend volgt dat de toekenningsbeslissing een laatste voorwaarde zou zijn voor ontstaan van aanspraken op en verplichtingen tot uitbetaling van de uitkering, in geval aan het uitvoeringsorgaan ter zake geen vrijheid is gegeven.

3.4.9 Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken bij voortdurende rechten - samenvatting

Het stamrecht is gericht op een vooralsnog onbepaalde veelheid van prestaties. De afzonderlijke aanspraken zijn elk gericht op één van die prestaties. Men zou kunnen zeggen dat het stamrecht wordt gerealiseerd doordat afzonderlijke aanspraken ontstaan. In de paragrafen 3.4.2 tot en met 3.4.8 werd onderzocht op welke momenten de afzonderlijke aanspraken ontstaan, voor zover zich geen bijzondere omstandigheden voordoen, en op welke periode deze aanspraken betrekking hebben.

1 Eindrapport I, p. 24.

2 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 31 en 32. Vergelijk ook TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 53 en 54.

3 Zie bijvoorbeeld de artikelen 22 leden 1 en 2, 23 en 30 lid 1 WW 1986.

4 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 31.

Ter beantwoording van die vraag is betekenis gehecht aan de diverse ingangs- en berekeningsvoorschriften (zie paragraaf 3.4.2). Berekeningsvoorschriften zijn in alle onderzochte wetten te vinden. Van uitdrukkelijke ingangsvoorschriften is daarentegen enkel sprake in de AOW, AWW, WAO, AAW en WWV. De ZW maakt thans niet uitdrukkelijk melding van een begin- of ingangsdatum van de uitkering. Tot 1967 was dat wel het geval. Omdat uit niets blijkt dat de wetgever met de verandering van de wettelijke formulering iets nieuws beoogde en het gebruik van het begrip "ingang" van de uitkering zin heeft, zou ik in het kader van de ZW het begrip "begin" of "ingang" van de uitkering willen handhaven (zie paragraaf 3.4.5). Ook de WW 1986 gebruikt het begrip "ingang" van de uitkering niet. Met de in artikel 42 lid 1 WW 1986 gebruikte terminologie dat de uitkeringsduur vanaf een bepaald moment moet worden berekend kan echter niets anders dan de ingangsdatum zijn bedoeld.

De ingangsvoorschriften geven aan wanneer de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat. De berekeningsvoorschriften bepalen op welke periode de afzonderlijke aanspraken betrekking hebben en daarom impliciet op welke ogenblikken de op de eerste afzonderlijke aanspraak volgende aanspraken ontstaan. De betalingsvoorschriften in de diverse wetten bepalen het ontstaan van afzonderlijke aanspraken niet. Zij geven aan op welke momenten die aanspraken terstond moeten worden voldaan. Deze voorschriften komen in paragraaf 7.5 over het tijdstip van de betaling aan de orde.

Wanneer men de afzonderlijke wetten in dit licht beschouwt (en dat werd gedaan in de paragrafen 3.4.3 tot en met 3.4.7), dan blijkt dat slechts in het kader van de WW 1986, de WAO en de AAW de eerste afzonderlijke aanspraak in het algemeen tegelijk met het stamrecht ontstaat. In de andere wetten vallen ontstaan van het stamrecht en de eerste afzonderlijke aanspraak niet samen. Dit is allereerst het geval in het kader van de ZW. Als er wachtdagen gelden, dan ontstaat de eerste afzonderlijke aanspraak pas nadat deze dagen zijn verstreken. Bovendien geldt een extra voorwaarde voor het ontstaan van die aanspraak. Niet alleen dient de betrokken werknemer ongeschikt te zijn tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte, een eis die ook geldt voor het ontstaan van het stamrecht. Daarnaast dient de betrokken werknemer feitelijk niet te werken of zijn werkzaamheden te hebben gestaakt. Ook in de WWV hoeven het ontstaan van het stamrecht en het ontstaan van de eerste afzonderlijke aanspraak, niet samen te vallen. De WWV geeft de betrokken werknemer zelfs in beginsel de mogelijkheid zelf het ontstaan van de eerste afzonderlijke aanspraak te bepalen. Tenzij er voldoende termen aanwezig zijn de WWV uitkering eerder te doen ingaan, gaat de uitkering immers pas in op de dag van indiening van de aanvraag. Opmerking verdient dat ook in het kader van de WWV een extra eis geldt voor het ontstaan van afzonderlijke aanspraken. De uitkering wordt alleen genoten over dagen waarop de werknemer,

ware hij niet werkloos, arbeid zou hebben verricht. Enigszins vreemd is dat de ingangsdatum van de AOW en AWW uitkering een korte periode vóór het ontstaan van het stamrecht kan liggen. Zoals in paragraaf 3.4.3 naar voren kwam, moet men dan aannemen dat de eerste afzonderlijke aanspraak met terugwerkende kracht tot aan de ingangsdatum van de uitkering ontstaat, zodra de voorwaarden voor het stamrecht zijn vervuld.

Uit de berekeningsvoorschriften blijkt dat de afzonderlijke aanspraken in het kader van de AOW en AWW betrekking hebben op de periode van een maand. Elke maand opnieuw ontstaat een afzonderlijke aanspraak. Bij de andere wetten ontstaan afzonderlijke aanspraken iedere dag opnieuw. Wel kent elk van die andere wetten voorschriften die voorkomen dat alle zeven dagen van de week uitkering wordt genoten. Soms wordt uitdrukkelijk bepaald dat de prestatie over zaterdagen en zondagen niet wordt uitgekeerd (artikel 29 lid 2 ZW) of geen uitkering over die dagen wordt berekend (artikelen 12 lid 1 AAW en 21 lid 1 WAO). Artikel 19 lid 3 WW 1986 bepaalt dat het recht op uitkering is uitgesloten op bepaalde rust- en feestdagen. Deze uitsluitingsgrond heeft, zoals in paragraaf 3.4.7 naar voren kwam, enkel op afzonderlijke aanspraken betrekking indien het stamrecht op uitkering ingevolge de WW 1986 is ontstaan. Bij de WWV bewerkt de extra voorwaarde voor het ontstaan van afzonderlijke aanspraken dat op dagen waarop de werknemer, ware hij niet werkloos, geen arbeid zou hebben verricht, geen uitkering wordt genoten (artikel 15 WWV). Op de bedoelde zaterdagen en zondagen, rust- en feestdagen en dagen waarop geen arbeid wordt verricht in de zin van artikel 15 WWV, bestaat weliswaar het stamrecht op uitkering maar komen geen afzonderlijke aanspraken tot stand.

In paragraaf 3.4.8 kwam tenslotte naar voren dat uit de bewoordingen en systeem van de onderzochte wetten die voorzien in een voortdurend recht op uitkering, niet dwingend volgt dat een positieve beslissing een voorwaarde zou zijn voor het ontstaan van afzonderlijke aanspraken en daarmee corresponderende verplichtingen in geval aan het uitvoeringsorgaan terzake geen vrijheid is gegeven. De in de paragrafen 3.4.3 tot en met 3.4.7 besproken ingangs- en berekeningsvoorschriften verschaffen aan het uitvoeringsorgaan een zodanige vrijheid niet. Gegeven het stamrecht en de daarmee corresponderende stamplicht, geeft een beslissing in overeenstemming met deze voorschriften enkel het resultaat weer van een subsumptie van feiten onder de wettelijke normen. Het uitvoeringsorgaan stelt door een positieve beslissing vast op welk moment naar zijn oordeel de eerste afzonderlijke aanspraak is ontstaan, welke hoogte deze aanspraak heeft en welke periode hij betreft. Tenslotte wordt vastgesteld met welke regelmaat afzonderlijke aanspraken zullen ontstaan zolang de omstandigheden zich niet wijzigen.

Het recht op uitkering ingevolge de WW 1949 is geen voortdurend recht maar moet worden gezien als een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben. Op die rechten zijn in elk geval de algemene regels van de verzekering van uitkering ingeval van onvrijwillige werkloosheid van toepassing. Daarnaast gelden ook specifieke bepalingen voor de aanspraken op wachtgeld respectievelijk werkloosheidsuitkering. Omdat de WW 1949 niet voorziet in één voortdurend recht, bestaat geen aanleiding te onderscheiden tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken¹. In deze paragraaf zal de vraag beantwoord worden op welk moment de eerste van de verzameling aanspraken ontstaat. Met name ga ik daarbij in op de vraag of het verzoek om uitkering dan wel de beslissing van het uitvoeringsorgaan voorwaarden zijn voor het ontstaan van die aanspraak. Is deze kwestie behandeld, dan zal ook duidelijk zijn op welke momenten de volgende aanspraken in de reeks ontstaan. In het navolgende wordt enkel aandacht besteed aan de bepalingen van de wet die volgens de CRvB² de algemene vereisten bevatten om voor een uitkering in aanmerking te komen. Het gaat dan met name om de artikelen 21 lid 1, 27 en 35 WW 1949.

Artikel 21 lid 1 geldt zowel voor aanspraken op wachtgeld als die op werkloosheidsuitkering. Om voor een uitkering in aanmerking te komen dient de betrokkene een onvrijwillig werkloze werknemer te zijn, terwijl op de werkgever niet de verplichting mag rusten tijdens de werkloosheid het loon onverminderd door te betalen. Geen uitkering bestaat verder op en na de eerste dag van de maand waarin een werknemer de leeftijd van 65 jaren bereikt. Artikel 21 lid 1 WW 1949 vermeldt verder dat deze voorwaarden gelden onverminderd het elders bij of krachtens de wet bepaalde. Hiermee wordt ondermeer bedoeld op de nadere algemene voorwaarden vermeld in de artikelen 27 en 35 WW 1949. Artikel 27 bevat een nadere algemene voorwaarde voor het ontstaan van aanspraken op wachtgeld. Deze voorwaarde komt er op neer dat binnen een bepaalde periode aan het intreden van de werkloosheid onmiddellijk voorafgaande, tenminste op een bepaald aantal dagen als werknemer in de zin van de wet moet zijn gewerkt in een bepaalde bedrijfstak. Artikel 35 betreft de nadere algemene voorwaarden voor het ontstaan van aanspraken op werkloosheidsuitkering. Ook hier geldt een bindingeis, maar er wordt geen verband gelegd met een bepaalde bedrijfstak. Aanspraken op werkloosheidsuitkering ontstaan niet wanneer over betreffende dagen aanspraak bestaat op wachtgeld.

¹ Zie paragraaf 2.3 en 2.4.

² CRvB 13-10-1953, B 54, 38.

Voor degene die over een of meer dagen al een werkloosheidsuitkering heeft genoten, gelden op grond van artikel 27 lid 2 WW 1949 extra eisen om weer aanspraak te kunnen maken op wachtgeld. Als iemand in een uitkeringsjaar reeds het maximum aantal dagen uitkering heeft genoten, gelden op grond van artikel 35 lid 4 extra eisen om wederom op een werkloosheidsuitkering aanspraak te kunnen maken¹.

Artikel 21 lid 2 WW 1949 bepaalt dat de in artikel 21 lid 1 bedoelde uitkering aan de werknemer op zijn verzoek wordt toegekend door het bestuur van een nader aangeduide bedrijfsvereniging. Uit deze bepaling kan men echter niet afleiden dat een verzoek om uitkering of een toekenningsbeslissing voorwaarden zijn voor het ontstaan van een aanspraak op uitkering². Uit artikel 21 leden 3 en 4 volgt juist het tegendeel. Artikel 21 lid 3 bepaalt immers dat de aanspraak op uitkering over een dag vervalt indien het verzoek niet binnen 90 dagen na die dag is ingediend. Dit artikellid veronderstelt het bestaan van een aanspraak vóórdat een verzoek is ingediend. Uit het onderling verband tussen 21 lid 4 en 21 lid 5 WW 1949 blijkt voorts dat de toekenning geen voorwaarde is voor het ontstaan van het recht. In deze twee leden wordt een onderscheid gemaakt tussen de aanspraak op uitkering (lid 4) en de toegekende uitkering (lid 5). Een dergelijk onderscheid zou zinloos zijn als de toekenning een voorwaarde zou zijn voor het ontstaan van de aanspraak³.

De CRvB maakt soms het onderscheid tussen het recht op uitkering en het recht op uitbetaling van de uitkering⁴. Het recht op uitbetaling zou pas door het nemen van een positieve toekenningsbeslissing ontstaan. Met het recht op uitbetaling heeft de CRvB kennelijk het oog op de aanspraak die opeisbaar is geworden. De positieve beslissing van het uitvoeringsorgaan kan dan gezien worden als een voorwaarde voor het intreden van het moment waarop de uitkering terstond moet worden voldaan.

1 Vergelijk CRvB 27-10-1959, RSV 59, 251.

2 Het indienen van een verzoek om uitkering zou men kunnen zien als een voorwaarde om een (toekennings)beslissing te mogen nemen. Vergelijk TK 1947-1948, no. 704.3, p. 19. De CRvB kent in sommige gevallen aan artikel 21 lid 2 WW 1949 een beperktere strekking toe. In elk geval zou uit deze bepaling mogen worden afgeleid dat het bevoegde orgaan een procedure in gang moet zetten en een beslissing moet nemen, wanneer de belanghebbende een verzoek om uitkering doet (CRvB 12-1-1978, RSV 78, 160). De CRvB (12-4-1955, B 56, 147) laat echter ook toe dat het uitvoeringsorgaan ambtshalve tot toekenning van de uitkering overgaat. CRvB 1-5-1962, RSV 62, 129 laat de mogelijkheid tot ambtshalve toekenning in het midden.

3 Vergelijk Ktr. Groningen 28-7-1988, PS 88, 661. De kantonrechter was van oordeel dat de verschuldigdheid van de uitkering ingevolge de WW 1949 voortvloeit uit de bepalingen van de wet. De toekenning van de uitkering is niet een zaak, waarover de bedrijfsvereniging naar eigen goeddunken kan beslissen, maar is volgens de kantonrechter een vorm van wetstoepassing.

4 CRvB 18-10-1955, B 56, 318. In de lijn van deze uitspraak past ook CRvB 27-3-1962, RSV 62, 87.

Hoewel de beslissing in het algemeen geen voorwaarde is voor het ontstaan van het recht op uitkering, speelt deze in dit kader soms een belangrijke rol. Dit is onder andere het geval in verband met het bepaalde in artikel 7 lid 3 WW 1949. Op grond van deze bepaling kan het bestuur van de bedrijfsvereniging bij de beoordeling van een verzoek om uitkering besluiten dat iemand die slechts gedurende korte tijd zijn werknemerschap heeft verloren, de hoedanigheid van werknemer herkrijgt en behoudt ook indien hij niet (opnieuw) in dienstbetrekking treedt. Het werknemerschap is blijkens artikel 21 lid 1 een van de voorwaarden voor het ontstaan van aanspraken op uitkering. Het hergeven van de hoedanigheid van werknemer is een discretionaire bevoegdheid van het bestuur van de bedrijfsvereniging die door de rechter marginaal kan worden getoetst. Als het uitvoeringsorgaan van zijn bevoegdheid ex artikel 7 lid 3 gebruik maakt, bewerkt de beslissing van het uitvoeringsorgaan dat de belanghebbende aan de voorwaarden voor het ontstaan van aanspraken op uitkering voldoet. Iets soortgelijks maar dan enkel ten aanzien van aanspraken op wachtgeld, wordt mogelijk gemaakt door het bepaalde in artikel 27 lid 3 WW 1949.

Uit artikel 21 in verband met de artikelen 27 en 35 kan men verder afleiden dat iedere dag opnieuw een aanspraak op uitkering ontstaat over de betreffende dag. Hiervoor kan gewezen worden naar hetgeen gezegd is over het ontbreken van een voortdurend recht op uitkering in de WW 1949 in paragraaf 2.3.

Het uitkeringssysteem van de WW 1949 houdt in dat per dag beoordeeld moet worden of iemand aan de algemene voorwaarden voor het recht op uitkering over die dag voldoet. Zo dient bijvoorbeeld per dag beoordeeld te worden of iemand (nog) werknemer is in de zin van de wet. Ook het bestaan van werkloosheid dient dagelijks beoordeeld te worden¹. In het algemeen kan de aanwezigheid van werkloosheid op een dag afhankelijk gesteld worden van het antwoord op de vraag of de betrokkene op de betreffende dag arbeid ter beschikking heeft waarmee een voor hem normale dagtaak in beslag genomen wordt². Met name geldt dit voor de doorsnee werknemers die een gelijkelijk over 5 werkdagen verdeelde werkweek van 40 uur plegen te maken³. In bepaalde gevallen, zoals bijvoorbeeld bij artiesten, ligt dit alles wat moeilijker. Voor de vaststelling of iemand op

1 De tekst van artikel 21 lid 1 WW is hier volstrekt duidelijk; of iemand "over een dag" aanspraak op uitkering heeft, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of hij "op die dag" werkloos is. Vergelijk ook: Spaas, SMA 1977, p. 122; De Jong, noot onder CRvB 15-4-1980, RSV 80, 269; Strijbos, Deeltijdarbeid, p. 134; De Leede, Sociaal Bestuursrecht deel 2, p. 76 en Riphagen, SMA 1978, p. 44.

2 CRvB 23-5-1972, RSV 72, 276.

3 CRvB 8-6-1978, RSV 78, 311.

een bepaalde dag werkloos is, moet uitgegaan worden van een daartoe representatief te achten langere periode¹.

De onvrijwilligheid van de werkloosheid in de zin van artikel 21 lid 1 WW 1949 hoeft echter niet elke dag opnieuw bekeken te worden. De CRvB heeft immers van meet af aan het standpunt ingenomen dat ter beoordeling van de aard van de werkloosheid (onvrijwillig of niet onvrijwillig) moet worden gelet op de oorzaken die tot werkloosheid hebben geleid. Met andere woorden, de al dan niet onvrijwilligheid ziet op het ontstaan van de werkloosheid en niet op het voortduren ervan². Wel is het mogelijk dat een als niet onvrijwillig aangemerkte werkloosheid kan overgaan in een onvrijwillige. Dit is slechts het geval als de betreffende werknemer na verloop van tijd toch werkloos zou zijn geworden op grond van een reden die hem niet kan worden aangerekend³. De vraag of een werkloosheid al dan niet onvrijwillig is, moet telkens ten aanzien van elk werkloosheidsgeval opnieuw worden beantwoord⁴. Dit is ook het geval als de tweede werkloosheid zeer kort na het einde van de eerste werkloosheidsperiode intreedt⁵. Intussen neemt dit niet weg dat volgens de CRvB⁶ de onvrijwilligheid van die eerste werkloosheid een rol kan spelen bij de vraag of een tweede werkloosheid een al dan niet onvrijwillig karakter draagt. De redenering is dat de werknemer nog steeds bij zijn oude werkgever werkzaam had kunnen zijn.

Evenals de onvrijwilligheid van de werkloosheid hoeft ook slechts één keer te worden bekeken of voldaan wordt aan de referte-eis. De op grond van artikel 27 en 35 WW 1949 in aanmerking te nemen referteperiode moet mijns inziens worden berekend vanuit de eerste dag van werkloosheid. De CRvB heeft hieromtrent een andere mening. De CRvB was van oordeel dat ingeval uitkering wordt aangevraagd ter zake van het in betekenende mate wegvallen van werk, het tijdstip van dat wegvallen moet worden beschouwd als de datum van het intreden van de werkloos-

1 Zie bijvoorbeeld CRvB 13-1-1977, RSV 77, 183.

2 Op deze rechtspraak ga ik niet in. Voor de bespreking van de jurisprudentie tot en met 1962 verwijs ik naar De Leede, dissertatie, p. 10-27. Riphagen onderzoekt in zijn dissertatie de jurisprudentie van de CRvB met betrekking tot de onvrijwilligheid in de situatie dat de werknemer door de werkgever wordt ontslagen (zie p. 9-60). Vergelijk verder Riphagen, SMA 1978, p. 36 e.v. en dezelfde in noot onder CRvB 18-12-1979, SMA 1981, p. 754.

3 Vergelijk: Riphagen, dissertatie, p. 209, noot 42 en Riphagen, SMA 1978, p. 36.

4 CRvB 12-1-1978, RSV 78, 160.

5 In CRvB 12-1-1978, RSV 78, 160 betrof het een werkhervatting die slechts drie dagen had geduurd. CRvB 15-4-1980, RSV 80, 269 nam in een geval dat de werkzaamheden in het kader van een werkhervatting nog geen volle werkdag hadden geduurd, geen nieuw werkloosheidsgeval aan. De CRvB vervolgde dat uit wetssystematisch oogpunt de weigering van verdere uitkering niet kon worden gebaseerd op artikel 21 lid 1 WW 1949.

6 Zie bijvoorbeeld CRvB 7-7-1953, B 53, 843.

Op deze uitspraak volgden er nog velen. Men spreekt wel over doorwerking van het niet onvrijwillig karakter van de werkloosheid in een volgende werkloosheid.

heid als bedoeld in artikel 27 en 35 WW 1949. Daarbij was niet van belang of vóór dat moment reeds een situatie van (gedeeltelijke) werkloosheid aanwezig was¹. Ingeval de werkloosheid eindigt en zich daarna een nieuw werkloosheidsgeval voordoet, dient opnieuw aan de referte-eis te worden voldaan. Dit kan met zich meebrengen dat iemand die gedurende een korte periode werk aanvaardt, dit moet bekopen met een verlies van toekomstige rechten op uitkering². Artikel 6 lid 5 RW 1952 voorkomt een zodanig verlies van toekomstige rechten in een aantal situaties³.

Men kan het voorafgaande samenvatten. Aanspraken op wachtgeld en werkloosheidsuitkering ingevolge de WW 1949 ontstaan dagelijks opnieuw en in het algemeen van rechtswege. In bepaalde gevallen heeft een beslissing van het uitvoeringsorgaan echter invloed op het al dan niet voldoen aan de wettelijke voorwaarden zodat zo'n beslissing dan wel voorwaarde is voor het ontstaan van betalingsaanspraken. In de overige gevallen heeft een beslissing slechts een vaststellend karakter. Het uitvoeringsorgaan constateert dat naar zijn opvatting een of meerdere aanspraken op uitkering over bepaalde dagen ontstaan zijn. Hij erkent daarmee dat hij verplicht is de uitkering over die dag of dagen te betalen. Alhoewel de aanspraken dagelijks opnieuw ontstaan, zal de voldoening van die aanspraken niet dagelijks plaatsvinden. De betalingsvoorschriften geven aan wanneer uitbetaald moet worden. Volgens die voorschriften dient de voldoening van aanspraken in een week zoveel mogelijk aan het eind van die week of in de daarop volgende kalenderweek plaats te vinden⁴.

3.6 HET ONTSTAAN VAN HET RECHT OP PERIODIEKE UITKERINGEN - EVALUATIE

In paragraaf 3.2 werden de in de literatuur naar voren komende opvattingen over het ontstaan van het recht op uitkering beschreven. In die literatuur bestaat met name verschil van mening over het antwoord op de vraag welke betekenis de beslissing van het uitvoeringsorgaan heeft voor het ontstaan van het recht op uitkering. Iedereen is het er wel over eens dat de positieve beslissing van het uitvoeringsorgaan de laatste voorwaarde is voor het ontstaan van het recht op uitkering, wanneer dit orgaan de

1 CRvB 25-9-1984, RSV 85, 31.

2 Een schrijnend geval vond ik CRvB 4-8-1977, RSV 78, 17. Vergelijk ook CRvB 20-12-1983, RSV 84, 102.

3 Deze bepaling houdt in dat met het oog op de toepassing van artikel 35 WW 1949 de verschillende werkloosheidsperioden geacht worden één geheel uit te maken zolang de betrokkene niet op ten minste 15 dagen, in een periode van 3 weken gelegen, gedurende de voor hem normale werktijd heeft gewerkt. Vergelijk hieromtrent Advies SVR, A 84/20.

4 Zie artikel 15 van de diverse wachtgeldreglementen van de bedrijfsverenigingen en artikel 15 RW 1952. Zie hieromtrent paragraaf 7.5.2 en 7.5.3.

vrijheid is gegeven al dan niet toe te kennen¹. De meningen lopen echter uiteen wanneer deze vrijheid niet gegeven is. Sommigen zijn van oordeel dat het recht op uitkering dan van rechtswege ontstaat en laten het daarbij. Anderen menen dat voor het ontstaan van het recht op uitkering altijd een beslissing vereist is. Tenslotte zijn er schrijvers die een onderscheid maken tussen het zogenaamde "materiële" (subjectieve) recht op uitkering enerzijds en het zogenaamde "formele", afdwingbare vorderingsrecht of recht op uitbetaling van de uitkering anderzijds. Het recht op uitbetaling van de uitkering zou pas door een beslissing van het uitvoeringsorgaan in het leven worden geroepen, terwijl het eerstgenoemde recht op uitkering van rechtswege zou ontstaan.

In de paragrafen 3.3 tot en met 3.5 is ter beantwoording van de vraag wanneer het recht op uitkering ontstaat een onderscheid gemaakt tussen wetten die voorzien in één voortdurend recht op uitkering en de WW 1949 die voorziet in een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben. Bij de eerstgenoemde wetten werd allereerst onderzocht wanneer het stamrecht op uitkering ontstaat (zie paragraaf 3.3). Uit dit onderzoek bleek dat het uitvoeringsorgaan slechts zelden de bevoegdheid heeft een stamrecht op uitkering in het leven te roepen. In dat geval heeft een positieve beslissing een constitutieve werking. Is aan het uitvoeringsorgaan, hetgeen bijna altijd het geval is, niet de bevoegdheid gegeven het stamrecht op uitkering in het leven te roepen, dan kan de positieve beslissing niet als een voorwaarde voor het ontstaan van het stamrecht worden gezien. Dit blijkt meestal uit de tekst en het systeem van de wetten en soms ook uit de wetsgeschiedenis. Alleen het gebruik van de term "recht op toekenning" in de WAO en AAW geeft aanleiding tot twijfel. De wetgever lijkt echter niet de bedoeling te hebben gehad dat de positieve beslissing telkens een voorwaarde voor het recht op uitkering zou zijn. Het verplicht toekennen van een uitkering, zo kan men aannemen, komt neer op het ontstaan van het stamrecht van rechtswege². In paragraaf 3.4 werd

1 Deze vrijheid is niet onbepaald. De voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheden zijn nauwkeurig omschreven. De uitoefening van de bevoegdheid dient voorts in overeenstemming te zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Tegenover de vrijheid van het uitvoeringsorgaan zou men aan de kant van de burger een recht op een behoorlijke hantering daarvan kunnen aannemen.

2 Vergelijk Eindrapport deel I van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving, p. 24.

Het Duitse recht biedt een oplossing voor het geval een wettelijke formulering tot twijfel aanleiding geeft. In het algemeen gedeelte van het Sociaal Zekerheidswetboek (Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil; SGB-AT) kiest de wetgever er voor dat op een sociale zekerheidsprestatie aanspraak bestaat, tenzij uitdrukkelijk aan het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid is gegeven een prestatie toe te kennen (§ 38 SGB-AT). In § 40 SGB-AT wordt uit eerder genoemd voorschrift de conclusie getrokken dat de aanspraak op prestatie bestaat onafhankelijk van het feit of de administratie tot actie overgaat,

vervolgens onderzocht wanneer bij voortdurende rechten de afzonderlijke aanspraken ontstaan. Uit de bewoordingen en het systeem van de diverse wetten volgt niet dwingend dat een positieve beslissing een noodzakelijke voorwaarde zou zijn voor het ontstaan van afzonderlijke aanspraken in geval aan het uitvoeringsorgaan terzake geen vrijheid is gelaten. Deze vrijheid bestaat in het normale geval niet. Opmerking verdient dat het, ondanks het systeem en de bewoordingen van de WW 1986, wel de bedoeling van de wetgever lijkt te zijn geweest dat betalingsverplichtingen pas door een positieve beslissing in het leven worden geroepen.

Omdat de WW 1949 niet voorziet in één voortdurende recht op uitkering is geen aanleiding onderscheid te maken tussen het ontstaan van het stamrecht en het ontstaan van afzonderlijke aanspraken. Onderzocht werd wanneer de eerste en de daaropvolgende aanspraken in de reeks ontstaan (zie paragraaf 3.5). Uit dit onderzoek bleek dat in het normale geval de beslissing geen voorwaarde is voor het ontstaan van de aanspraken op uitkering over de verschillende dagen. Slechts in enkele gevallen heeft de beslissing invloed op het al dan niet voldoen aan de voorwaarden voor het ontstaan van die aanspraken. Alleen in die gevallen kan de beslissing constitutieve werking worden toegekend.

De resultaten van het onderzoek geven aanleiding aan te nemen dat het recht op uitkering van rechtswege, dat wil zeggen onafhankelijk van een positieve beslissing van het uitvoeringsorgaan ontstaat, indien aan het uitvoeringsorgaan geen enkele vrijheid is gelaten. Met het recht op uitkering in dit verband worden bij voortdurende rechten zowel het stamrecht als de afzonderlijke aanspraken bedoeld en bij het niet voortdurende recht op een uitkering ingevolge de WW 1949 de diverse aanspraken op uitkeringsdagen. Argumenten voor de opvatting dat, in geval het uitvoeringsorgaan geen vrijheid is gelaten, pas diens beslissing het recht op uitkering in het leven zou roepen, kunnen mij, zoals uit het navolgende blijken zal, niet overtuigen.

De Boer¹ wijst als argument voor zijn opvatting dat het "persoonlijk recht op uitkering als actieve zijde van een verbintenis" niet van rechtswege ontstaat op het feit dat de betrokkene bij de burgerlijke rechter nog geen veroordeling tot uitbetaling kan verkrijgen indien hij aan de wettelijke voorwaarden voor het recht op uitkering voldoet. Hoogstens zou de betrokkene de burgerlijke rechter kunnen vragen het uitvoeringsorgaan te veroordelen een beschikking te geven. Inderdaad doet zich hier een verschilpunt voor tussen de meeste civielrechtelijke aanspraken en de hier aan de orde zijnde aanspraken op sociale uitkeringen. Zodra immers een

zodra de wettelijke voorwaarden zijn vervuld. Zie Burdenski e.a., § 38 SGB-AT, Rn 2 en § 40 SGB-AT, Rn 1.

1 De Boer, Themis 1981, p. 268.

civielrechtelijke aanspraak is ontstaan, kan de schuldeiser in het algemeen¹ naar de burgerlijke rechter stappen en deze vragen de schuldenaar te veroordelen tot nakoming van zijn verplichting. Wanneer het gaat om een aanspraak op uitkering kan een belanghebbende daartegen pas dan de beroepsrechter adiëren als het uitvoeringsorgaan een beslissing heeft genomen en daarvan schriftelijk kennis heeft gegeven aan de belanghebbende². Deze kennisgeving moet blijken de diverse wetten aan verschillende eisen voldoen. Zo moet zij gedagtekend zijn, de gronden bevatten waarop de beslissing berust, alsmede de naam en het adres van het college waarbij beroep kan worden ingesteld en de termijn van het beroep. Men spreekt ook wel van een voor beroep vatbare beslissing³. Deze voor beroep

- 1 Dit ligt anders bij een recht voortspruitend uit een natuurlijke verbintenis. Bij een natuurlijke verbintenis is sprake van een verplichting waarvan de nakoming niet in rechte kan worden afgedwongen. Vergelijk Asser-Hartkamp I, p. 45 e.v.. Opmerking verdient verder dat een opschortende tijdsbepaling niet verhindert dat de schuldeiser een rechtsvordering tot betaling instelt voordat de vordering opeisbaar is. Zie hieromtrent Asser-Hartkamp I, p. 199 e.v.
- 2 In de sociale zekerheidswetten, voor zover hier aan de orde, is gekozen voor een limitatieve opsomming van de beroepsmogelijkheden. Zie de artikelen 73 e.v. ZW, 87 e.v. WAO, 43 e.v. WW 1949, 52 e.v. AOW, 52 e.v. AWW, 79 e.v. AAW, 128 e.v. WW 1986. In het geval van de WWV dient eerst een bezwaarschriftenprocedure te worden doorlopen (artikel 31 e.v. WWV). Men zou zich andere systemen kunnen voorstellen. Zo zou de wetgever het beroep kunnen openstellen tegen (schriftelijke) beschikkingen in het algemeen, zoals ook in de wet AROB gebeurt. Vergelijk omtrent deze mogelijkheid in de sfeer van de sociale zekerheid Kistenkas, TvO 1984, p. 53 e.v. Denkbaar is ook dat beroep wordt opengesteld in alle aangelegenheden de sociale verzekering (of sociale zekerheid) betreffende. Vergelijk ook § 51 van het Duitse Sozialgerichtsgesetz.
- 3 Artikel 52 lid 1 AOW, 52 lid 1 AWW, 87 lid 1 WAO en 79 lid 1 AAW gaan van het beginsel uit dat van een beslissing meteen in voor beroep vatbare vorm kennis gegeven dient te worden aan de belanghebbende. Volgens de CRvB is het echter mogelijk dat de vaststelling van een uitkering op een eerder tijdstip dan de toekenning in voor beroep vatbare vorm kan plaatsvinden. Het te laat verstrekken van de volgens de wet vereiste kennisgeving kan als een verzuim worden aangemerkt (CRvB 13-12-1971, RSV 73, 23). Artikel 73 lid 1 ZW, 128 lid 1 WW 1986 en 43 lid 1 WW 1949 geven aan dat de belanghebbenden een verzoek om een voor beroep vatbare beslissing moeten indienen. Dit wil echter volgens de CRvB 14-7-1976, RSV 76, 327 niet zeggen dat het uitvoeringsorgaan niet uit eigen beweging die schriftelijke kennisgeving in de vereiste vorm zou mogen afgeven. Indien een voor beroep vatbare beslissing volgens de wet slechts op verzoek behoeft te worden afgegeven, moet men volgens de rechtspraak (CRvB 4-12-1973, RSV 74, 170) en volgens de literatuur (De Leede, pre-advies voor de VAR, p. 42; Van der Burg, SMA 1967, p. 99 en Van Dalen, SMA 1981, p. 378) aannemen dat de voor beroep vatbare beslissing een meer uitvoerige kennisgeving bevat van de beslissing die reeds eerder genomen werd.

vatbare beslissing vormt de grondslag van het twistgeding¹. Wanneer de beroepsrechter het beroep gegrond oordeelt, dan dient hij de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk te vernietigen. Deze rechter moet voorts de keuze maken of hij een uitspraak geeft die in de plaats komt van de bestreden beslissing of bepaalt dat het uitvoeringsorgaan een nadere beslissing moet nemen met in achtneming van het rechterlijk oordeel². Laat het uitvoeringsorgaan na gevolg te geven aan de beslissing van de beroepsrechter of voert dit orgaan zijn eigen al dan niet voor beroep vatbare beslissing³ niet uit, pas dan kan de belanghebbende zich wenden tot de burgerlijke rechter teneinde een veroordeling tot nakoming van de vastgestelde aanspraak te krijgen⁴. Opmerking verdient voorts dat noch de beslissing van het uitvoeringsorgaan noch die van de beroepsrechter in tegenstelling tot vonnissen van de civiele rechter een rechtsgeldige titel verschaffen voor het treffen van executiemaatregelen⁵. Het genoemde verschilpunt is echter niet essentieel voor het al dan niet bestaan van het recht op uitkering. Men kan immers in het sociaal zekerheidsrecht evenals in het civiele recht⁶ een onderscheid maken tussen het recht van de schuldeiser en zijn bevoegdheid een rechtsvordering in te stellen teneinde de schuldenaar tot nakoming te dwingen. Het feit dat bij een recht op uitkering de vorderbaarheid in rechte en de afdwingbaarheid pas bestaan in

- 1 Verschillende schrijvers (Kistenkas, TvO 1984, p. 53 e.v. en Van Dalen, SMA 1981, p. 379 e.v.) constateren dat in de praktijk het aanvragen van een voor het beroep vereiste schriftelijke mededeling blijkt te functioneren als een de facto bezwaarschriften procedure. Is de belanghebbende het met de eerste beslissing niet eens, dan wordt de zaak "uit de sleur" gehaald en opnieuw bezien. De uiteindelijke beslissing kan anders uitvallen dan de oorspronkelijke beslissing. De Leede (Sociaal Bestuursrecht 2, p. 105) heeft het over het terugkomen op een aanvankelijke toekenningsbeslissing. Elders zegt hij (preadvies voor de VAR, p. 42) dat er sprake is van een vorm van administratief beroep. Dit laatste lijkt mij onjuist. Bij administratief beroep immers toetst een hoger administratief orgaan de beslissing van een lager orgaan. In casu is daarvan geen sprake nu het orgaan onder wiens verantwoordelijkheid de eerste beslissing genomen is, ook verantwoordelijk is voor de voor beroep vatbare beslissing. Tenslotte verdient opmerking dat de WWV een formele bezwaarschriftenprocedure kent (artikel 31 e.v. WWV).
- 2 Zie artikel 70 BeW. Omtrent de verhouding tussen de rechterlijke beslissing en de bestreden beslissing raadplege men De Jong e.a., de Beroepswet, p. 178 e.v.
- 3 Of een vaststellingsbeslissing die niet op verzoek van de belanghebbende in voor beroep vatbare vorm hoeft te worden medegedeeld, genomen is, moet blijken uit de omstandigheden van het geval. Enkel in het kader van de WW 1986 wordt een schriftelijke mededeling vereist (artikel 22 lid 2). In het kader van de WW 1949 en de ZW wordt aangenomen dat een voor belanghebbende positieve beslissing omtrent zijn recht op uitkering uit het verstrekken van de uitkering kan blijken. Vergelijk reeds Nolens, Hand. II 1912-1913, p. 2719. Vergelijk voorts De Leede, preadvies voor de VAR, p. 41, en Sociaal Bestuursrecht 2, p.105; Van der Burg, SMA 1967, p.104 en Riphagen, Procesdossier AA, p. 22.
- 4 Zie hieromtrent: De Jong e.a. de Beroepswet, p. 196 e.v.
- 5 Zie De Jong e.a. de Beroepswet, p. 194 e.v.
- 6 Vergelijk voor het civiele recht: Asser-Hartkamp I, p. 23.

samenhang met een beslissing van het uitvoeringsorgaan¹, doet er niet aan af dat het recht op uitkering, vooralsnog niet in rechte vorderbaar en afdwingbaar, kan bestaan voordat het uitvoeringsorgaan een positieve beslissing genomen heeft.

Een ander argument voor de opvatting dat een positieve beslissing van het uitvoeringsorgaan een voorwaarde is voor het ontstaan van het recht op uitkering, zou kunnen zijn dat een administratieve procedure uitmondt in een beslissing van het uitvoeringsorgaan, zekerheid verschaft over het bestaan van het recht op uitkering. De gedachtengang is dan deze dat een recht op uitkering vóór de vaststelling daarvan door het uitvoeringsorgaan niet met zekerheid bestaat. De vraag of iemand voldoet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering is immers lang niet altijd gemakkelijk te beantwoorden. Ook de berekening van de omvang van de prestatie kan moeilijk zijn. Het recht op en de omvang van de uitkering kunnen immers gerelateerd zijn aan allerlei vage begrippen. Het zou ondoelmatig zijn een veelheid van dergelijke niet vastgestelde aanspraken op het rechtsverkeer los te laten. Dit speelt te meer, nu er tal van gevallen bestaan waarin de betrokkenen bewust, dan wel onbewust door onwetendheid, ervan afzien de prestatie aan te vragen. Pas na een procedure waarin alles wordt onderzocht en die wordt afgesloten met een beslissing van het uitvoeringsorgaan, is die zekerheid gegeven².

- 1 Illustratief in dit kader is de uitleg die de CRvB gaf aan het begrip "rechtsvordering", een term die in de verjaringsbepaling van de Ziektewet (artikel 134 ZW 1930) voorkwam. De CRvB was van oordeel dat naar gewoon spraakgebruik onder "rechtsvordering" een in rechte gedane vordering moest worden verstaan. CRvB 29-4-1937, B 37, 567. Van een "rechtsvordering wegens ziekengeld" in de zin van artikel 134 ZW 1930, kon volgens de CRvB dan ook pas sprake zijn wanneer het ziekengeld toegekend was. Het begrip rechtsvordering wegens ziekengeld betrof derhalve niet de vordering tot toekenning van ziekengeld, maar wel die tot uitbetaling van toegekend ziekengeld. CRvB 14-11-1935, B 35, 1004. Vergelijk voorts: RvB Arnhem 9-11-1934, B 34, 1039, die voor het bestaan van een rechtsvordering de vaststelling van de aanspraak door het uitvoeringsorgaan eiste en RvB Den Haag 9-7-1935, B 35, 737, die onder rechtsvordering verstaat de rechtsvordering tot invordering van toegekend en betaalbaargesteld ziekengeld. Anders: RvB Rotterdam 4-3-1931, B 32, 56; RvB Rotterdam 22-6-1932, B 32, 774 en RvB Den Haag 3-7-1934, B 34, 678. In deze uitspraken lieten de rechters het bestaan van een rechtsvordering wegens ziekengeld in de zin van artikel 134 ZW 1930 niet afhangen van de toekenningsbeslissing, maar van het tijdstip waarop uiterlijk volgens de wet het ziekengeld moest worden uitgekeerd (artikel 47 ZW). Bij wet van 29-12-1934, Stb. 724, werd naast de genoemde bepaling in de wet opgenomen dat het toegekende ziekengeld dat niet binnen een bepaalde periode na de eerste dag van betaalbaarstelling is ingevorderd, niet meer wordt uitbetaald. Deze wijziging had tot gevolg dat de rechters het begrip "rechtsvordering wegens ziekengeld" anders moesten gaan uitleggen (artikel 141 ZW, 1935). Zie noot 1, p. 64.
- 2 In de Duitse discussie over hetzelfde probleem werden dergelijke argumenten met name gebruikt door Schwankhart SGB 1962, p. 193 - 195. In Nederland werden soortgelijke argumenten gebruikt door de Federatie van Bedrijfsverenigingen (in minder uitgewerkte vorm). Eindrapport deel I van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving, p. 27.

Erkend moet worden dat een sociale zekerheidsprestatie veelal niet aanstonds in alle bijzonderheden bepaald is. De wettelijke regeling bevat immers dikwijls vage en meerzinnige termen. Men zou kunnen stellen dat het uitvoeringsorgaan een zekere beoordelingsruimte heeft bij de interpretatie van dergelijke termen. Het uitvoeringsorgaan kan zelfs in bepaalde richtlijnen vastleggen hoe het deze termen zal interpreteren. Het oordeel van het uitvoeringsorgaan kan echter in rechte door de beroepsrechter worden getoetst. Weliswaar is derhalve de prestatie niet aanstonds bepaald, toch moet worden gezegd dat de bepaaldheid van de prestatie later kan worden verkregen, indien althans aan het uitvoeringsorgaan geen van de beoordelingsruimte te onderscheiden beleidsvrijheid¹ is gegeven om de prestatie al dan niet toe te kennen.

In verband hiermee is van belang dat in het sociaal zekerheidsrecht, voor zover hier aan de orde, altijd aan één partij in de rechtsverhouding namelijk het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid gegeven is de prestatie nader te bepalen. In het civiele recht daarentegen is niet algemeen voorgeschreven door wie de nadere bepaling van de prestatie dient te geschieden. In de literatuur worden zowel de nadere bepaling door de handeling van een derde of van een der partijen, door een rechterlijke beslissing of door andere omstandigheden mogelijk geacht². Dat in het sociaal zekerheidsrecht juist aan het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid is gegeven de prestatie nader te bepalen vloeit voort uit de binding van dit orgaan aan de wetten die het moet uitvoeren. Wegens deze binding dient het uitvoeringsorgaan de rechtmatigheid van het prestatieverlangen te onderzoeken en het resultaat van dat onderzoek in een beslissing neer te leggen. Overigens spelen ook doelmatigheidsaspecten een belangrijke rol. De belanghebbende berekent immers veelal niet precies waarop hij aanspraak maakt. Hij volstaat meestal met het indienen van een aanvraag. De belanghebbende zou voorts veelal slechts met de grootste moeite zelf kunnen berekenen wat hij tegoed heeft. De vraag of iemand recht heeft op prestatie en de bepaling van de omvang van de prestatie zijn immers, zoals boven reeds naar voren kwam, in vele gevallen ingewikkeld. In dit licht is het van belang dat het uitvoeringsorgaan niet alleen de bevoegdheid heeft, maar ook de plicht om de omvang van de prestatie te berekenen. Dat het uitvoeringsorgaan het recht op uitkering vaststelt, vloeit voort uit de noodzaak daarvan voor het goede functioneren van het overheidsbestuur. Hoe noodzakelijk echter een nadere bepaling van de prestatie juist door het uitvoeringsorgaan ook is, niet kan worden aangenomen dat vóór de vaststelling

1 In de literatuur wordt gesteld dat met name met het oog op de rechterlijke toetsing de beleidsvrijheid van de beoordelingsruimte dient te worden onderscheiden. Zie omtrent dit onderscheid o.a.: Donner, *Nederlands bestuursrecht* 1, 5e druk, p. 97; Van Wijk-Konijnenbelt, p. 241 e.v. en Van Kreveld, p. 5 e.v.

2 Asser-Hartkamp I, p. 16 e.v.

geen aanspraken op uitkering zouden bestaan. In het sociaal zekerheidsrecht geldt, evenals in het civiele recht, als eis voor het bestaan van een recht niet dat de prestatie aanstonds volledig bepaald is. Voldoende is dat de prestatie bepaalbaar is¹.

Al met al kan worden gezegd dat wanneer aan het uitvoeringsorgaan geen vrijheid is gelaten, het recht op uitkering van rechtswege ontstaat. Gaat het om een voortdurend recht op uitkering, dan stelt dit orgaan door een positieve beslissing vast dat naar zijn oordeel een stamrecht en daarmee corresponderende plicht ontstaan is. Voorts stelt het vast op welk moment naar zijn oordeel de eerste afzonderlijke aanspraak en daarmee corresponderende plicht ontstaan, welke hoogte deze aanspraak heeft en welke periode hij betreft. Tenslotte wordt vastgesteld met welke regelmaat afzonderlijke aanspraken ontstaan, zolang de omstandigheden zich niet wijzigen. In het kader van de WW 1949, waar van een voortdurend recht geen sprake is, stelt het uitvoeringsorgaan vast over welke dag aanspraak op uitkering bestaat en wat moet worden betaald. De beslissing in overeenstemming met de dwingende bepalingen van de wet geeft het resultaat weer van een subsumptie van feiten onder wettelijke normen. Zo'n besluit schept geen recht op uitkering. Evenmin verandert dit recht door de beslissing in wezen van karakter. Het uitvoeringsorgaan erkent het recht op uitkering van de betrokkene en erkent evenzeer zijn eigen plicht tot het doen van uitkering. De opvatting dat het recht op uitkering pas na de vaststelling daarvan met terugwerkende kracht zou ontstaan, doet mij trouwens enigszins gekunsteld aan en kent te veel gewicht toe aan de omstandigheid of het uitvoeringsorgaan tot actie overgaat. Dit orgaan moet, zo hem daarom wordt verzocht door belanghebbende, een beslissing nemen omtrent diens aanspraken. De inhoud van de beslissing is voorspelbaar.

Men zou uit het gebonden karakter van de vaststellingsbeslissing, uit het ontbreken van het element van belangenafweging kunnen afleiden dat de beslissing geen eigen juridische werking heeft. Er zou geen sprake zijn van een beschikking zoals dat begrip in het algemene administratieve recht is ontwikkeld². Van een beschikking is immers volgens de algemene administratiefrechtelijke literatuur pas sprake wanneer de beslissing van het

1 Asser-Hartkamp I, p. 16.

2 Een dergelijke opvatting wordt verdedigd door Van der Burg, SMA 1967, p. 100. Naast het ontbreken van het element van de belangenafweging voert hij twee andere argumenten aan. Ten eerste zou de beslissing weinig kracht hebben tegenover een wijziging van de omstandigheden, juist in een situatie dat het uitvoeringsorgaan van deze wijziging niet onmiddellijk kennis krijgt. In de tweede plaats zouden er nauwelijks begrenzingen zijn voor het uitvoeringsorgaan om op zijn vroegere beslissing terug te komen op grond van een naderhand beter oordeel over de situatie van destijds.

administratieve orgaan op enig rechtsgevolg is gericht¹. Het gaat er niet alleen om of er rechtsgevolgen aan de beslissing verbonden zijn, maar of dit rechtsgevolg de normale consequentie van het besluit is².

Ofschoon de beslissing, indien aan het uitvoeringsorgaan niet de vrijheid is gegeven al dan niet toe te kennen, een constaterend karakter heeft, heeft zij mijns inziens een eigen juridische betekenis en kan zij daarom als een beschikking worden aangemerkt. De nadere bepaling van de prestatie door het uitvoeringsorgaan heeft immers een bindend karakter. De vaststelling van het recht op uitkering brengt, juist omdat zij bindend is, een verandering teweeg in de juridische situatie³. De voor de belanghebbende positieve beslissing heeft de strekking en is erop gericht dat het uitvoeringsorgaan bij zijn doen en nalaten jegens de belanghebbende de vastgestelde rechtsverhouding als uitgangspunt moet nemen⁴.

De beslissing van het uitvoeringsorgaan kan een aflopend of duurzaam karakter hebben. Of van het een of het ander sprake is, hangt af van het antwoord op de vraag of het uitvoeringsorgaan slechts voor een enkele handeling of juist voor meerdere handelingen de vastgestelde rechtsverhouding als uitgangspunt moet nemen. Bij het niet voortdurende recht op een uitkering ingevolge de WW 1949 ligt het voor de hand aan te nemen dat de voor belanghebbende positieve beslissing slechts ziet op de vaststelling van het recht op uitkering over één enkele dag. Op basis van de beslissing wordt dan de uitkering over die dag betaald. Dit betekent dat regelmatig, desnoods dagelijks een toekenningsbeslissing zou moeten worden genomen. De uitkering ingevolge de WW 1949 wordt verstrekt op basis van een reeks vervolgbeslissingen. Dit standpunt vindt men terug in de literatuur⁵ en in de jurisprudentie⁶. De CRvB overwoog in 1978⁷ uitdrukkelijk dat de WW 1949 niet het systeem huldigde van een éénmaal bij de aanvang van de werkloosheid te nemen toekenningsbesluit, hetwelk eerst moet worden ingetrokken wil er rechtens van beëindiging der uitkering sprake kunnen zijn. De WW 1949 zou er veeleer van uitgaan dat de

1 Zie bijvoorbeeld: Donner, *Nederlands bestuursrecht* 1, 5e druk, p. 221 e.v.; Van Wijk-Konijnenbelt, p. 200 e.v.; De Haan e.a., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat* 2, p. 25 e.v. en Rapport ABAR, p. 59 e.v.

2 Zie bijvoorbeeld: Van Wijk-Konijnenbelt, p. 211 en Rapport ABAR, p. 55.

3 Zie Rapport ABAR, p. 60.

4 Vergelijk Noordam, *Schetsen voor Bakels*, p. 174 en dezelfde, *De Werkloosheidswet*, p. 36.

5 De Leede, *Sociaal Bestuursrecht* deel 2, p. 112 en 114 en Riphagen, *Procesdossier AA*, p. 22. Aanvankelijk ging De Leede (pre-advies voor de VAR, p. 48) van het standpunt uit dat de beslissing in het kader van de WW 1949 er een is met werking voor langere duur. Hij onderzoekt immers, evenals Van der Burg, SMA 1967, p. 100 of de beslissing bestand is tegen een wijziging van omstandigheden.

6 CRvB 26-4-1966, RSV 66, 71; CRvB 16-11-1978, RSV 79, 111 en CRvB 31-3-1981, RSV 81, 215.

7 CRvB 16-11-1978, RSV 79, 111.

uitkering steeds opnieuw wordt toegekend al naar gelang de zich tijdens de werkloosheid voordoende omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit standpunt baseert de CRvB op het samenstel van regels als vervat in artikel 21 lid 1, 27, 35 en 31 WW 1949. Uit de eerste van de genoemde bepalingen volgt dat de aanspraak op uitkering per dag wordt bepaald. Artikel 31 somt een aantal tijdens de duur van de werkloosheid opkomende omstandigheden op welke aan toekenning c.q. verdere toekenning in de weg staan. De CRvB wijst er voorts nog op dat met zijn standpunt in overeenstemming is hetgeen in artikel 16 RW 1952 en de onderscheidene wachtgeldreglementen is bepaald. Op grond van deze bepalingen is de uitkering genietende werknemer verplicht tot het doen van periodieke opgave van al hetgeen van invloed kan zijn op toekenning van uitkering over de periode waarop de opgave betrekking heeft. Volgens de CRvB passen in het systeem van periodiek terugkerende toekenningsbesluiten verder de bij of krachtens de artikelen 28 lid 2 sub d en 36 der WW 1949 getroffen aftrek- en inhoudingsvoorschriften, welke zijn gerelateerd aan de in de afgelopen kalender- of werkweek genoten inkomsten¹. In enkele andere uitspraken overweegt de CRvB² dat in het systeem van de WW 1949 aan de verzekerde uitkering toegekend wordt van dag tot dag dat de betrokkene werkloos is³. In het kader van de wetten die voorzien in een voortdurend recht op uitkering, ligt het voor de hand dat de voor een belanghebbende positieve beslissing een meer duurzaam karakter heeft. Er wordt vastgesteld dat een stamrecht op uitkering ontstaan is en vanaf welk moment afzon-

- 1 Opvallend in de boven weergegeven uitspraak is dat de CRvB ter ondersteuning van zijn standpunt inzake het karakter van de toekenningsbeslissing een beroep doet op dezelfde wetsartikelen die mijns inziens wijzen op de afwezigheid van een voortdurend recht (zie paragraaf 2.3).
- 2 CRvB 26-4-1966, RSV 66, 71 en CRvB 31-3-1981, RSV 81, 215. In de eerstgenoemde uitspraak lette de CRvB op de tekst van ondermeer artikel 21 lid 1, 27 lid 1 en 35 lid 1 van de WW 1949.
- 3 De beslissingen in de reeks kunnen niet los van elkaar worden gezien. Elk van die beslissingen betreft weliswaar de beoordeling of vaststelling van de werkloosheid over een bepaalde dag in het verleden. Ten aanzien van de vraag bijvoorbeeld of de werkloosheid een niet onvrijwillige is, behoren alle beslissingen in beginsel hetzelfde antwoord te geven in geval het een aaneengesloten periode van werkloosheid betreft. Men zou kunnen zeggen dat ten aanzien van het antwoord op laatstbedoelde vraag de eerste beslissing richtinggevend is geweest. Bij het nemen van vervolgbeslissingen is het uitvoeringsorgaan in beginsel gebonden aan het in de eerste beslissing vastgelegde uitgangspunt.

derlijke aanspraken ontstaan¹. Op basis van die beslissing worden meerdere betalingen gedaan².

Het bindende karakter van een voor belanghebbende positieve vaststelling brengt met zich mee dat de betalingen die het uitvoeringsorgaan doet in overeenstemming moeten zijn met die vaststelling³. Bovendien heeft het uitvoeringsorgaan pas tot onvoorwaardelijke en definitieve voldoening van aanspraken over te gaan nadat de vaststelling heeft plaatsgevonden. Wel bestaat voor het uitvoeringsorgaan de mogelijkheid en soms zelfs de verplichting om in afwachting van de beslissing een voorschot, dat wil zeggen een voorlopige en voorwaardelijke uitkering te verlenen (zie hieromtrent paragraaf 7.5.5). De gedachte dat de betaling van de uitkering geschiedt op basis van een voor belanghebbende positieve beslissing is al oud. Zo stelde Talma al tijdens de parlementaire behandeling van de ZW, dat het uitkeren van ziekgeld juridisch altijd zal geschieden op basis van

- 1 In de beslissing wordt veelal niet vastgelegd hoe lang het recht op uitkering zal duren. Dit is op het tijdstip van de beslissing immers veelal niet vast te stellen omdat de omstandigheden die voor het recht op uitkering bepalend zijn, kunnen veranderen. In dit licht is de jurisprudentie van de CRvB te begrijpen dat de beslissing inzake arbeidsongeschiktheid in de zin van de WAO en AAW slechts op één dag betrekking kan hebben (vergelijk CRvB 9-10-1985, RSV 86, 65, vergelijk voorts De Jong e a., de Beroepswet, p. 234).
- 2 De literatuur besteedt slechts incidenteel aandacht aan de vraag of de AOW, AWW, WAO, AAW, ZW en WW 1986 voortdurende beslissingen kennen. De Leede (Sociaal Bestuursrecht 2, p. 112 e.v.) kent aan de toekenningsbeslissingen ingevolge de eerste vier wetten een voortdurend karakter toe. De toekenningsbeslissingen in het kader van de ZW en WWV zouden dat karakter niet hebben. Voor wat betreft de ZW hangt dit kennelijk samen met zijn opvatting dat er geen voortdurend recht op ziekgeld ontstaat. In het pre-advies voor de VAR, p. 48, ging De Leede er nog van uit dat de toekenning van ziekgeld wel een voortdurend karakter had. Hij onderzoekt immers, evenals Van der Burg, SMA 1967, p. 100, of de beslissing bestand is tegen een wijziging van omstandigheden. Voor wat betreft de WWV lijkt ook Riphagen (noot onder HR 11-1-1985, RSV 85, 112) van het standpunt uit te gaan dat van een voortdurende beschikking geen sprake is. Het beroep dat hij daarbij doet op de jurisprudentie inzake de WW 1949 vind ik zwak, aangezien deze wet geen voortdurend recht op uitkering kent. Volgens Levelt-Overmars (noot onder CRvB 17-8-1983, RSV 83, 209) heeft de WAO/AAW toekenningsbeslissing in het algemeen de bedoeling de aanspraak zoveel mogelijk voor de toekomst vast te leggen. Scheltema (pre-advies voor de VAR, p. 20) plaatst de toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering onder de duurbeschikkingen. Hetzelfde gebeurt niet alleen voor toekenningsbeslissingen ingevolge de WAO en AAW, maar ook voor die ingevolge de ZW, in het rapport Contra legem uitvoering in het sociaal zekerheidsrecht van de SCOSZ, p. 38.
- 3 Dat wil natuurlijk niet zeggen dat altijd in overeenstemming met de beslissing wordt betaald. In de fase van de feitelijke uitbetaling kunnen immers ook fouten worden gemaakt. Wordt meer betaald dan in overeenstemming is met de beslissing dan kan het te veel betaalde worden teruggevorderd. Voorafgaande aantasting van de beslissing hoeft dan niet plaats te vinden. Zie CRvB 7-4-1986, RSV 86, 207. Vergelijk voorts CRvB 24-12-1986, RSV 87, 154. Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 173, is mijns inziens terecht van oordeel dat niet onverschuldigd is betaald in geval betaling geschiedt voordat een beslissing genomen is en een aanspraak op uitkering op basis van de wet ontstaan is.

een beslissing dat de voorwaarden voor het recht gegeven zijn¹. De CRvB is van oordeel dat tot betaalbaarstelling en uitbetaling van de uitkering uiteraard slechts kan worden overgegaan indien de uitkering is toegekend². Men zou met De Leede³ kunnen zeggen dat de vaststellingsbeslissing een machtiging bevat om (onvoorwaardelijk en definitief) tot betaling van uitkering over te gaan. De beslissing behelst, naast de vaststelling van het recht op uitkering, tevens een opdracht aan de administratie tot (onvoorwaardelijke en definitieve) betaling. Een aflopende beslissing zou slechts de opdracht tot één enkele betaling betreffen. Een voortdurende beslissing betreft een opdracht tot meerdere of zelfs een in beginsel onbepaald aantal betalingen. Misschien zou men juist deze opdracht aan de administratie, deze machtiging om betalingen te doen, de toekenning kunnen noemen.

Het bindende karakter van een voor belanghebbende negatieve vaststelling brengt met zich mee dat het uitvoeringsorgaan geen onvoorwaardelijke en definitieve betalingen hoeft te doen, ondanks de pretentie van het tegendeel. Zoals boven reeds is opgemerkt, kan de beslissing van het uitvoeringsorgaan, zodra deze in voor beroep vatbare vorm is verstrekt, in rechte worden getoetst.

Men zou zich een ander stelsel kunnen voorstellen. Een gegadigde die recht op uitkering heeft, zou niet eerst een beslissing hoeven uit te lokken, maar aanstonds wanneer hij voldoet aan de in de wet gestelde eisen "zijn" geld kunnen incasseren. Zo'n stelsel zou gelijkenis vertonen met het stelsel zoals dat geldt bij het recht op schadevergoeding bij onrechtmatige daad. De zin van een stelsel waarin de rechtsvaststellende beschikking als tussenstation tussen het ontstaan van het recht en de feitelijke voldoening fungeert, ligt in de noodzaak daarvan voor het goed functioneren van het overheidsbestuur en de rechtszekerheid van de burger⁴.

Beide laatstgenoemde punten komen duidelijk naar voren wanneer de beslissing niet in overeenstemming is met de wet. Zolang de beslissing geldt, dient het uitvoeringsorgaan bij zijn doen en nalaten van hetgeen hij vastgesteld heeft, uit te gaan, ook al bestaat er strijd met de wettelijke be-

1 Hand II 1912 - 1913, p. 2718.

2 CRvB 28-7-1976, RSV 76, 314 (arbeidsongeschiktheidsuitkering). Vergelijk ook CRvB 29-12-1959, RSV 60, 19 (ouderdomspensioen). In het kader van de WW 1949 overweegt de CRvB verschillende malen dat aan de verstrekte uitkeringen besluiten tot toekenning ten grondslag liggen. Zie bijvoorbeeld: CRvB 14-12-1953, B 54, 325; CRvB 13-4-1954, B 54, 742; CRvB 3-7-1958, RSV 58, 80 en CRvB 8-1-1963, RSV 63, 34

3 De Leede stelt dat hierin een rechtscheppend element gelegen is (pre-advies voor de VAR, p. 44). Dit zwakt hij iets af door op te merken dat de opdracht tot uitbetaling vooral betekenis zou hebben voor de interne gang van zaken binnen de administratie (pre-advies voor de VAR, p. 45).

4 Ook Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 174, noemt overwegingen van doelmatigheid, die pleiten voor het bestaande systeem.

palingen. Zo'n onjuiste beslissing is niet nietig. Dit wordt door geen van de onderzochte wetten met zoveel woorden bepaald. Ook de CRvB gaat er in het algemeen van uit dat de beslissing geldt totdat hij haar vernietigd heeft. Wanneer men let op de onoverzichtelijke gevolgen en de grote consequenties van de nietigheid van het besluit, is het niet vreemd dat de CRvB, juist met het oog op de waarde die aan de rechtszekerheid moet worden toegekend, veelal opteert voor de erkenning van het bestaan van de beslissing en de eventuele vernietiging daarvan. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen is voor het van rechtswege nietig achten van het besluit plaats¹. Naast vernietiging door de rechter kan ook het uitvoeringsorgaan zelf aan de gelding van de beslissing een einde maken wanneer hij zijn beslissing intrekt. Ook dan hoeft dit orgaan het in de beslissing neergelegde uitgangspunt niet meer te hanteren².

De onjuiste beslissing verhindert, zolang zij geldt, dat het uitvoeringsorgaan het door de wet voorgeschreven uitgangspunt hanteert. Dit betekent dat als het bestaan van het recht op uitkering ten onrechte niet is vastgesteld dit recht niettemin ontstaat, maar het uitvoeringsorgaan de aanspraak niet mag voldoen. Dat is slechts anders als de foutieve beslissing met terugwerkende kracht wordt ingetrokken en in de plaats daarvan een juiste beslissing wordt gesteld. Men spreekt dan wel van het ten voordele van belanghebbende terugkomen op een beslissing. Wanneer ten onrechte het bestaan van het recht op uitkering wordt vastgesteld, is dit recht niettemin niet ontstaan. Het uitvoeringsorgaan moet echter op grond van de

1 Vergelijk: Rapport ABAR, p. 206 e.v.; Donner, Nederlands bestuursrecht 1, 5e druk, p. 237 e.v.; De Haan e.a., Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, 2, p. 52 en p. 64 e.v. en voorts De Jong e.a. de Beroepswet, p. 182.

Opmerking verdient dat de keuze tussen nietigheid en vernietigbaarheid zich blijkens de literatuur met name heeft voorgedaan bij bevoegdheidsgebreken (Rapport ABAR, p. 206; Donner, Nederlands bestuursrecht 1, 4e druk, p. 271). Zelfs onbevoegd genomen besluiten zijn volgens de CRvB echter niet zonder meer nietig. Hij beschouwt ze doorgaans als vernietigbare besluiten. Zie bijvoorbeeld: CRvB 2-12-1958, RSV 58, 179; CRvB 24-1-1962, RSV 62, 36; CRvB 2-7-1975, RSV 76, 31; CRvB 3-4-1978, RSV 78, 250; CRvB 20-11-1979, RSV 80, 58; CRvB 25-6-1980, RSV 80, 265 en CRvB 29-12-1980, RSV 81, 111. Soms zijn er zelfs niet voldoende termen om de beslissing als onbevoegd genomen te vernietigen. Zie CRvB 11-10-1960, RSV 60, 220; CRvB 9-7-1973, RSV 74, 53 en CRvB 8-1-1963, RSV 63, 34.

De burgerlijke rechter heeft geen vernietigingsbevoegdheid en zal dan ook veel eerder tot nietigheid van de beslissing besluiten als zij met een onjuiste beslissing wordt geconfronteerd. Zie bijvoorbeeld: Pres. Rb Amsterdam 12-3-1981, KG 81, 28. Na vastgesteld te hebben dat de betrokkene geen recht op uitkering had ingevolge de WWV, oordeelde hij dat de gemeente niet aan haar eigen - zelfs van rechtswege nietige - toekenningsbeslissing kon worden gehouden. Een voorbeeld van een uitspraak waarin de CRvB een beslissing van rechtswege nietig achtte, is die van 11-12-1963, RSV 64, 14.

2 CRvB 7-4-1986, RSV 86, 207. Vergelijk voor de problematiek van de intrekking van de beslissing in het algemeen: Duk e.a. (Loeb), Bestuursrecht, p. 223 e.v.; De Haan e.a., Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, 2, p. 59, e.v.; Van Wijk-Konijnenbelt, p. 259, e.v.; Donner, Nederlands bestuursrecht 1, 5e druk, p. 265 en Rapport ABAR, p. 217 e.v.

beslissing uitkering verstrekken. Ook in dat geval is correctie van de onjuiste beslissing denkbaar. De onjuiste beslissing wordt met terugwerkende kracht ingetrokken. Een juiste beslissing, waarin alsnog wordt vastgesteld dat geen recht op uitkering bestaat, komt daarvoor in de plaats. Men spreekt ook wel van het ten nadele van belanghebbende terugkomen op een beslissing. Pas na een intrekking met terugwerkende kracht van de onjuiste beslissing kan het in overeenstemming met die beslissing betaalde als onverschuldigd betaald worden teruggevorderd¹ in overeenstemming met de terugvorderingsbepalingen in de diverse wetten². Betaling van de uitkering op basis van een beslissing is, zolang althans van intrekking geen sprake is, niet onverschuldigd³.

De zelfstandige betekenis van de eenmaal genomen geldige maar onjuiste beslissing krijgt reliëf in het licht van het gegeven dat na ontdekking van de fout het uitvoeringsorgaan meestal niet verplicht is op de beslissing terug te komen⁴. Zelfs wanneer enkel de bevoegdheid daartoe bestaat, kan deze beperkt zijn. Zo gaat de CRvB van de gedachte uit dat het uitvoeringsorgaan in beginsel bevoegd is ten voordele terug te komen op een onjuiste beslissing indien er deugdelijke gronden aanwezig zijn, er geen verkregen rechten van derden worden aangetast en het niet uitdrukkelijk of stilzwijgend is verboden. Van de bedoelde uitzonderingssituaties is in

- 1 De terugvorderingsmogelijkheden zijn afhankelijk van de mogelijkheid om de beslissing met terugwerkende kracht in te trekken, waarbij moet worden opgemerkt dat deze stelling ook opgaat wanneer men er van uit gaat dat de beslissing de betalingsaanspraken in het leven roept. Vergelijk hieromtrent: TK 1976-1977, 14280, nr. 3, p. 23; Hb beroepszaken GAK 25.10.1 en De Boer, Themis 1981, p. 269 e.v. Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 111 is van oordeel dat de terugvordering in het kader van de ABW zelfstandig geschiedt zonder aantasting van de beslissing waarbij de bijstand was verleend. Het gaat hier echter mijns inziens niet om terugvordering maar om een verhaalsakctie. De betrokkene op wie verhaal wordt uitgeoefend, is met zijn inkomen en vermogen aansprakelijk voor het nadeel dat het bijstandsverlenend orgaan lijdt omdat bijstand niet behoorde te worden verleend. De bijstandsverlening zelf blijft in tact. Zou de bijstand worden teruggevorderd, dan dient aan die terugvordering een intrekking vooraf te gaan.
- 2 De artikelen 36 WW 1986, 33 ZW, 48 AAW, 57 WAO, 24 AOW, 35 AWW en 21a WW 1949.
- 3 HR 11-1-1985, RSV 85, 112.
- 4 In bepaalde gevallen bestaat er wel direct dan wel indirect een wettelijke verplichting om op een foute beslissing terug te komen. Op het terrein van de financiering van de werknemersverzekeringen bestaat een voorbeeld van een directe wettelijke verplichting. Zie artikel 11 leden 3 en 4 CSV. Volgens de CRvB zijn echter bijzondere gevallen denkbaar waarin strikte toepassing van de wet in die mate in strijd zou komen met het ongeschreven recht dat die toepassing geen rechtsplicht meer kan zijn. CRvB 18-2-1975, RSV 75, 280. CRvB 19-11-1986, RSV 87, 120. Een verplichting om op een onjuiste beslissing terug te komen vindt men ook in de AOW en AWW. Artikel 17 lid 1 AOW en 26 lid 1 AWW bepalen immers dat de uitkering wordt ingetrokken als de betrokkene niet voor uitkering in aanmerking komt. Op grond van artikel 17 lid 3 tweede zin AOW en 26 lid 3 tweede zin AWW dient deze intrekking in te gaan op de dag waarop de uitkering is ingegaan. Soms geeft de wet de verplichting om op een beslissing terug te komen niet direct aan, maar indirect door een verplichting tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkering in bepaalde gevallen in het leven te roepen, zie artikel 21 lid 1 IOAW.

de rechtspraak op het terrein van de sociale zekerheid echter geen voorbeeld te vinden¹. De uitoefening van de bevoegdheid wordt door de rechter marginaal getoetst. De bevoegdheid om ten nadele van de belanghebbende terug te komen op een beslissing wordt door de wetgever soms direct², veelal indirect via regeling van de terugvorderingsmogelijkheden³ beperkt, terwijl ook de hantering van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aan correctie van de beslissing in de weg kan staan. Op deze problematiek wordt hier echter verder niet ingegaan⁴.

Het voorafgaande maakt duidelijk dat de foutieve beslissing veelal, althans gedurende zekere tijd, in stand zal blijven en herstel niet altijd mogelijk is. Indien dat het geval is, moet het uitvoeringsorgaan van die onjuiste vaststelling blijven uitgaan in zijn doen en nalaten jegens betrokkene⁵. Gelet daarop, zou men een onderscheid kunnen maken tussen de materiële rechtspositie die iemand aan de wet zelf ontleent en de formele rechtspositie die uit de beslissing voortvloeit. Men dient echter te bedenken dat in geval materiële en formele rechten, zoals het hoort, met elkaar overeenstemmen door de beslissing geen zelfstandige rechten op uitkering worden geschapen⁶. Ook veranderen door de vaststelling in overeenstemming met de wet de materiële rechten niet van karakter. Enkel wanneer de beslissing niet in overeenstemming is met de wet heeft deze een zelf-

- 1 Zie omtrent het ten voordele terugkomen op een onjuiste beslissing: De Jong e.a., de Beroepswet, p. 245 e.v. en Haverkamp, SMA 1978, p. 400 e.v. Deze schrijvers behandelen ook de vraag of een uitvoeringsorgaan telkens ten gronde moet ingaan op een verzoek van belanghebbende om terug te komen op een beslissing. Dit blijkt geenszins het geval te zijn.
- 2 Zie artikel 27 WWV. Dit artikel bepaalt dat een wijziging van een toekenningsbeslissing ten nadele van belanghebbende alleen in bepaalde limitatief in de wet opgesomde gevallen dient te geschieden. Uit artikel 27 lid 2 WWV blijkt dat het uitvoeringsorgaan ervan mag afzien de beslissing in overeenstemming te brengen met het materiële recht. Wordt op grond van artikel 27 ingetrokken, dan biedt deze beslissing de grondslag voor terugvordering. Opmerking verdient dat deze terugvorderingsbeslissing volgens de CRvB niet betrekking heeft op de aanspraak in de zin van artikel 31 WWV, maar op de uitbetaling. Zij kan daarom niet door de beroepsrechter worden getoetst.
Zie: CRvB 20-1-1970, RSV 70, 95; CRvB 29-2-1972, RSV 72, 185; CRvB 9-1-1973, RSV 73, 187; CRvB 26-6-1973, RSV 74, 40 en CRvB 2-1-1980, RSV 80, 120
- 3 De wettelijke terugvorderingsmogelijkheden zijn immers beperkt. Als een beslissing met terugwerkende kracht wordt ingetrokken maar de handelingen die op basis van zo'n beslissing zijn geschied, niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden, in casu de betalingen die zijn verricht, niet meer teruggevorderd kunnen worden, kan men zeggen dat die intrekking vrij beperkte betekenis heeft. Opvallend is dat zelfs wanneer de wet verplicht tot het terugkomen op een beslissing ten nadele van belanghebbende zoals het geval is in de AOW en AWW (zie noot 4, p. 115) de wettelijke terugvorderingsmogelijkheden zijn beperkt.
- 4 Zie voor wat betreft het sociaal zekerheidsrecht De Jong e.a. de Beroepswet, p. 241 e.v.
- 5 Zie hieromtrent voor wat betreft de WW 1986 TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 50.
- 6 Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 173, gaat van de opvatting uit dat het niet om twee aparte rechten gaat, maar in beginsel om een en dezelfde aanspraak.

standige constitutieve werking¹. Zo'n beslissing ruimt immers in haar resultaat een van het materiële recht afwijkende rechtspositie voor belanghebbende in en verhindert het teruggrijpen op het materiële recht gedurende de periode dat zij geldt.

1 Ook Noordam, Schetsen voor Bakels, p. 178, noot 33, gaat er van uit dat de beslissing een constitutief karakter heeft voor zover zij naar boven van het in de wet neergelegde recht afwijkt.

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal op welk moment het recht op periodieke uitkeringen eindigt. Wanneer een wet voorziet in één voortdurend recht op de periodieke uitkeringen zal allereerst aan de orde moeten komen wanneer het stamrecht en de daarmee corresponderende stamplicht eindigt. Vervolgens kan de vraag beantwoord worden wanneer de laatste afzonderlijke aanspraak en daarmee corresponderende verplichting ontstaat. De mogelijkheid is niet denkbeeldig dat het einde van het stamrecht niet samenvalt met de dag of het einde van de periode waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. De WW 1949 voorziet niet in één voortdurend recht op de periodieke uitkering, maar in een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben. In het kader van die wet behoeft enkel te worden onderzocht wanneer de laatste aanspraak van de verzameling ontstaat.

Bij de beantwoording van de vraag wanneer het recht op periodieke uitkeringen eindigt, zal ik met name letten op de betekenis van de beëindigingsbeslissing. Wanneer het uitvoeringsorgaan zo'n beslissing neemt, geeft het aan dat iemand die recht op uitkering had en aan wie de uitkering is toegekend, na de in de beslissing genoemde datum niet meer voor die uitkering in aanmerking komt. Aangezien de uitkering ingevolge de WW 1949 van dag tot dag wordt toegekend, moet men de beslissing tot beëindiging van die uitkering karakteriseren als een weigering om die uitkering verder toe te kennen. Omdat de periodieke uitkeringen ingevolge de overige wetten worden verstrekt op basis van één toekenningsbeslissing die een voortdurend karakter heeft, moet men de beëindigingsbeslissing in die gevallen aanduiden als een beslissing tot intrekking van de toegekende uitkering. Veelal schrijven die wetten voor dat de uitkering moet worden ingetrokken. Moet men in dergelijke gevallen het nemen van een intrekkingbeslissing zien als een voorwaarde die vervuld moet zijn, om van het einde van het recht op de periodieke uitkeringen te kunnen spreken?

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 4.2 geef ik weer hoe in de literatuur de vraag beantwoord wordt op welk moment het recht op uitkering eindigt. Buiten beschouwing blijven de opmerkingen die schrijvers naar aanleiding van één enkele wet of één enkele uitspraak van de beroepsrechter maken. Het gaat erom een algemeen beeld te geven. Zoals blijken zal, is de literatuur niet eensluidend. Met name bestaat geen volledige duidelijkheid over de betekenis van de beëindigingsbeslissing. In de paragrafen 4.3 tot en met 4.10 zal ik nagaan of een duidelijker beeld kan worden geschetst, wanneer men de afzonderlijke wetten bestudeert. Telkens zullen tekst en systeem van die wetten, de wetsgeschiedenis, de jurisprudentie alsmede de specifiek op de afzonderlijke wetten betrekking hebbende literatuur aan een onderzoek worden onderworpen. In de paragrafen 4.3 tot en met 4.9 is de aandacht gericht op de wetten die voorzien in één voortdurend recht op de periodieke uitkering. In paragraaf 4.3 maak ik hieromtrent eerst enkele algemene opmerkingen. De AOW en AWW komen in paragraaf 4.4, de WAO en AAW vervolgens in paragraaf 4.5 aan de orde. De ZW, WWV en WW 1986 worden respectievelijk in de paragrafen 4.6, 4.7 en 4.8 besproken. Het einde van de voortdurende rechten wordt samengevat in paragraaf 4.9. In paragraaf 4.10 tenslotte komt de WW 1949 aan de orde die niet voorziet in één voortdurend recht op de periodieke uitkering. Onderzocht zal worden wanneer de laatste aanspraak van de reeks rechten ontstaat.

In dit hoofdstuk neem ik een viertal beperkingen in acht. Bij de beantwoording van de vraag wanneer een voortdurend recht op uitkering eindigt, ga ik er allereerst vanuit dat zo'n recht ontstaan is en hieromtrent een beslissing in overeenstemming met de wet genomen is. Niet aan de orde komt de situatie dat op basis van een toekenningsbeslissing uitkering wordt verstrekt aan iemand die daarvoor op grond van de wet niet in aanmerking komt. Zo iemand ontleent zijn recht op uitkering niet aan de wet, maar enkel aan de beslissing van het uitvoeringsorgaan. Op de vraag of, en zo ja met ingang van welke datum, het uitvoeringsorgaan die beslissing mag intrekken zodat de rechten die aan de beslissing worden ontleend, komen te vervallen, ga ik in dit hoofdstuk niet in. Voor wat betreft de WW 1949 hanteer ik een vergelijkbaar uitgangspunt. Bij de beantwoording van de vraag wanneer de laatste aanspraak van de verzameling ontstaat, ga ik ervan uit dat aanspraken op uitkering over eerdere dagen zijn ontstaan en hieromtrent toekenningsbeslissingen zijn genomen die overeenstemmen met de wettelijke bepalingen. De vraag of het uitvoeringsorgaan ten nadele van de belanghebbende terug mag komen op onjuiste beslissingen tot toekenning van uitkering over dagen in het verleden, wordt hier niet besproken. Zie omtrent de betekenis van de onjuiste toekenningsbeslissing paragraaf 3.6.

In de tweede plaats zal geen aandacht worden besteed aan de in sommige wetten uitdrukkelijk geregelde figuur van het weigeren van de uitkering. Andere wetten kennen rechtsfiguren die met het weigeren te vergelijken zijn. De betekenis van deze figuren voor het eindigen van het stamrecht of het ontstaan van de laatste afzonderlijke aanspraak en, wat betreft de WW 1949, voor het ontstaan van de laatste aanspraak in de reeks komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

Voorts zal bij de beantwoording van de vraag op welk moment de laatste afzonderlijke aanspraak ontstaat, worden voorbijgegaan aan de situatie dat zich bijzondere omstandigheden voordoen. Het gaat om omstandigheden die, wanneer zij zich voordoen, met zich meebrengen dat de belanghebbende tijdelijk of blijvend, niet, niet langer of niet meer in aanmerking komt of hoeft tekomen voor een uitkering, terwijl het stamrecht onaangetaast blijft. Deze situatie wordt besproken in hoofdstuk 6. Voor wat betreft de WW 1949 wordt een analoog uitgangspunt gehanteerd. Bijzondere omstandigheden die aan verdere uitkering in de weg staan of kunnen staan en die niet een met het weigeren vergelijkbare rechtsfiguur opleveren, komen in hoofdstuk 6 aan bod.

Tenslotte moet nog worden opgemerkt dat het einde van het recht op uitkering door betaling van de uitkering niet in dit hoofdstuk maar in hoofdstuk 7 wordt besproken.

4.2 HET EINDE VAN HET RECHT OP UITKERING - LITERATUUR

De literatuur besteedt weinig aandacht aan de vraag wanneer het recht op uitkering eindigt. Veldkamp¹ merkt op dat het recht op prestatie eindigt hetzij uit kracht van de wet hetzij krachtens een beslissing van het uitvoeringsorgaan. Het recht op prestatie zou uit kracht van de wet eindigen wanneer niet langer aan de bij of krachtens de wet gestelde voorwaarden wordt voldaan. Veldkamp noemt overlijden, het eindigen van het optreden van de gebeurlijkheid terzake waarvan prestatie werd verleend en het bereiken van de 65-jarige leeftijd, het laatste uiteraard met uitzondering van onder andere de AOW². Schrijver is verder van oordeel dat bij de beëindiging of intrekking een gelijksoortige beoordeling door het uitvoeringsorgaan plaatsvindt als bij de toekenning van de prestatie³. Bij het eindigen van het recht op uitkering door een beslissing heeft Veldkamp het oog op het gebruik maken van de bevoegdheid door het uitvoerings-

1 Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 53.

2 Veldkamp noemt als uitzondering voorts de AWBZ en de AKW.

3 Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 60.

orgaan om de uitkering te weigeren als sanctie op het niet nakomen door de belanghebbende van bepaalde hem met het oog op de goede uitvoering van de wet opgelegde verplichtingen.

Volgens Noordam¹ eindigen aanspraken op prestaties met een periodiek karakter ofwel van rechtswege of ingevolge een besluit van het uitvoeringsorgaan. In het eerste geval zou een voorafgaand besluit op zich niet zijn vereist, maar wel gebruikelijk zijn. Indien in deze gevallen een beslissing wordt gegeven, zou deze het karakter hebben van een herinnering dat het recht op uitkering afloopt. Bij het tenietgaan van rechtswege denkt Noordam aan het overlijden van de rechthebbende en aan gevallen dat de maximum uitkeringsduur is verstreken of het tijdstip is ingetreden waaraan het eindigen van het recht is verbonden. Verder zou men uit de voorwaarden voor het ontstaan van het recht gronden voor het tenietgaan van de aanspraak kunnen afleiden. Ook sommige uitsluitingsgronden zouden fungeren als beëindigingsgronden. De gronden die leiden tot het tenietgaan van aanspraken na een op dat tenietgaan gericht besluit, betreffen volgens Noordam doorgaans gedragingen van de prestatiegerechtigde die vanuit het oogpunt van toepassing van de betreffende regelingen niet acceptabel zijn. Noordam merkt tenslotte op dat het einde van het recht op uitkering niet altijd definitief is en dat soms herleving mogelijk is².

Wanneer men afziet van het weigeren van de uitkering, waarover in hoofdstuk 5 meer, wordt eenzelfde opvatting als die van Veldkamp en Noordam verwoord in het Eindrapport van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving³. In dit rapport wordt gesteld dat een voortdurend recht op uitkering altijd van rechtswege eindigt zodra aan de voorwaarden voor het recht niet meer wordt voldaan. Daarbij zou niet van belang zijn of het recht op uitkering van rechtswege of door een toekenningsbeslissing van het uitvoeringsorgaan is ontstaan.

In het kader van de stelselherziening sociale zekerheid is van de arbeid van de Staatscommissie gebruik gemaakt⁴ en het verwondert dan ook niet dat in de memorie van toelichting op de thans geldende Werkloosheidswet soortgelijke gedachten worden verwoord. Zo wordt gesteld dat het recht op uitkering altijd van rechtswege eindigt. Er zou geen rechtsscheppende handeling van het uitvoeringsorgaan zijn vereist. Een beslissing tot intrekking van de uitkering zou geen andere betekenis hebben dan de

1 Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 82 e.v.

2 Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 85 e.v.

3 Eindrapport deel I, p. 28 e.v.

4 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 30 e.v.; Vergelijk ook TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 49 e.v.

vaststelling dat het recht eindigt. Het zou gaan om een vaststelling net als bij het ontstaan van het recht¹.

Kritiek op de opvatting van de staatscommissie had de Federatie van Bedrijfsverenigingen. Zij acht de gedachte dat de beëindigingsbeslissing wettens-technisch geen rol zou spelen bij de beëindiging in strijd met de juridische werkelijkheid. Met name zou worden miskend dat dergelijke beslissingen het resultaat zijn van vergaande afweging en waardering. Daarbij gaat het volgens de federatie niet alleen om de afweging aan de hand van de vage wettelijke norm op zichzelf, maar ook aan de hand van de vraag wat de algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur bij de toepassing van die norm vergen². De federatie gaat kennelijk van het standpunt uit dat elk recht op uitkering door een beslissing van het uitvoeringsorgaan eindigt.

Opmerkelijk is dat Noordam, de staatscommissie en in navolging daarvan de memorie van toelichting op de WW 1986 geen onderscheid maken tussen het einde van het materiële (subjectieve) recht op uitkering enerzijds en het einde van het formele afdwingbare vorderingsrecht of recht op uitbetaling van de uitkering anderzijds. Dit is opmerkelijk omdat zij bij het ontstaan van het recht op uitkering een dergelijk onderscheid wel maken³. Het zou voor de hand gelegen hebben als zij verdedigd hadden dat het materiële recht op uitkering van rechtswege zou eindigen, maar dat voor het einde van het formele recht op uitkering een beslissing van het uitvoeringsorgaan vereist zou zijn.

Al met al kan gezegd worden dat in de literatuur weinig aandacht wordt besteed aan het vraagstuk van het einde van het recht op uitkering. Voor zover deze kwestie aan de orde wordt gesteld, blijken de opvattingen niet eensluidend. Met name bestaat geen volledige duidelijkheid over de betekenis die de beslissing voor het einde van het recht op uitkering heeft.

4.3 HET EINDE VAN VOORTDURENDE RECHTEN OP PERIODIEKE UITKERINGEN - ALGEMEEN

Alvorens tot een beschrijving van het einde van voortdurende rechten op periodieke uitkeringen ingevolge de afzonderlijke wetten over te gaan, zal ik in deze paragraaf aangeven welke werkwijze bij het onderzoek zal worden gehanteerd en welke uitgangspunten in acht zullen worden

1 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 32.

2 Eindrapport deel I van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving, p. 31.

3 Zie paragraaf 3.2.

genomen. Ter beantwoording van de vraag wanneer het voortdurend recht op de periodieke uitkeringen eindigt, zal eerst worden onderzocht wanneer het stamrecht eindigt. Soms geven de wetten uitdrukkelijk aan dat "het recht op uitkering eindigt" of wordt gewag gemaakt van een "verlies van het recht op uitkering" wanneer bepaalde in de wet precies omschreven feiten zich voordoen. Doen deze feiten zich voor, dan heeft de betrokkene niet langer de bevoegdheid van een bepaald uitvoeringsorgaan te verlangen dat dit hem een onbepaalde hoeveelheid periodieke betalingen doet. Het recht dat eindigt, kan men aanduiden als het stamrecht. Wanneer de wet echter dergelijke bepalingen niet bevat, zullen de voorwaarden voor het eindigen van het stamrecht afgeleid moeten worden uit het systeem van de wettelijke regeling, uit de bepalingen in de wet die de voorwaarden bevatten voor het ontstaan van het stamrecht of uit de regels over de maximale uitkeringsduur.

In vele gevallen schrijft de wet uitdrukkelijk voor dat de uitkering in bepaalde situaties moet worden ingetrokken. Men kan zich dan afvragen of deze regels met zich meebrengen dat voor het einde van het stamrecht een beslissing tot intrekking van de uitkering nodig is, indien de uitkering is toegekend. De gedachte is dan dat de intrekkingbeslissing het stamrecht doet eindigen en wel met terugwerkende kracht vanaf het moment dat de voorwaarden voor intrekking zijn vervuld. De beslissing zou ten aanzien van het stamrecht constitutieve werking hebben, maar tevens geheel gebonden zijn. Hier zal echter van de gedachte worden uitgegaan dat de beslissing geen voorwaarde is voor het eindigen van het stamrecht als aan het uitvoeringsorgaan niet de vrijheid is gegeven de toegekende uitkering al dan niet in te trekken. Deze gedachte ligt in het verlengde van de in het vorige hoofdstuk verdedigde opvatting dat het stamrecht van rechtswege ontstaat wanneer aan het uitvoeringsorgaan niet de vrijheid is gegeven de uitkering al dan niet toe te kennen. Wanneer de wet uitdrukkelijk voorschrijft dat intrekking van de toegekende uitkering moet plaatsvinden, stelt de intrekkingbeslissing in overeenstemming met de wet het einde van het stamrecht bindend vast. Vanwege het bindende karakter van de vaststelling kan de intrekkingbeslissing worden gekarakteriseerd als een beschikking zoals dat begrip in de het algemene administratieve recht is ontwikkeld. Wanneer de wet niet uitdrukkelijk voorschrijft dat de uitkering wordt ingetrokken, maar ook niet aangeeft dat géén intrekking plaatsvindt, ofschoon het stamrecht geëindigd is, neem ik aan dat niettemin de toegekende uitkering moet worden ingetrokken¹. Voor zover aan

1 Noordam, De Werkloosheidswet, p. 38, gaat van het tegenovergestelde standpunt uit. Omdat de WW 1986 een beëindigingsbeslissing niet uitdrukkelijk eist, zou zij derhalve achterwege mogen blijven. In de literatuur wordt voorts ook wel verdedigd dat bij overlijden van de rechthebbende géén beslissing tot vaststelling van het einde van het recht

het uitvoeringsorgaan bij de bepaling van het einde van het stamrecht geen enkele vrijheid gelaten is, heeft de intrekkingbeslissing ook in deze gevallen het karakter van een bindende vaststelling van dit einde. Anders ligt de situatie wanneer de wet uitdrukkelijk voorschrijft dat géén intrekking van de toegekende uitkering plaatsvindt, ofschoon het stamrecht is geëindigd. Een voorafgaande mededeling waarin het einde van het stamrecht wordt aangekondigd, heeft in dat geval niet de strekking het einde van het stamrecht bindend vast te stellen. Zo'n mededeling heeft enkel het karakter van een herinnering dat het stamrecht op uitkering eindigt. Er is geen sprake van een beschikking omdat een besluit dat op enig rechtsgevolg is gericht, ontbreekt.

Is duidelijk geworden wanneer het stamrecht eindigt, dan zal daarna worden onderzocht wanneer de laatste afzonderlijke aanspraak ontstaat en op welke dag of andere periode deze betrekking heeft. De dag of het einde van de periode waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, zal hier veelal aangeduid worden als de dag waarop de uitkering eindigt. Om de dag waarop de uitkering eindigt, te bepalen, kan men betekenis hechten aan de voorschriften in de diverse wetten die de ingang van de intrekking betreffen. De dag die voorafgaat aan de datum waarop de intrekking ingaat, is de dag of het einde van de periode waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Deze gedachte ligt in het verlengde van de in hoofdstuk 3 verdedigde opvatting dat de datum waarop de uitkering ingaat, het moment bepaalt waarop de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat. Wanneer het uitvoeringsorgaan bij de bepaling van de ingangsdatum van de intrekking geen enkele vrijheid is gelaten, vloeit het einde van de uitkering van rechtswege uit de wet voort. Dit einde wordt door de intrekkingbeslissing bindend vastgesteld. Sommige wetten geven uitdrukkelijk aan wanneer de intrekking van de uitkering ingaat. Wanneer

genomen hoeft te worden. De toekenningsbeslissing zou niet ingetrokken hoeven te worden, maar zou van rechtswege vervallen door het overlijden van degene aan wie zij was gericht. Vergelijk hieromtrent De Boer, Themis, 1981, p. 279. Voor de opvatting dat geen intrekking hoeft plaats te vinden, biedt de parlementaire behandeling van het ontwerp AOW enige steun. In de memorie van antwoord (TK 1955-1956, 4009, nr. 7, p. 38) wordt gesteld dat na overlijden van degene aan wie pensioen toegekend is, geen intrekking van het aan hem toegekende pensioen hoeft plaats te vinden. Het wegvallen van de recht hebbende zou immers zonder meer (dat wil zeggen van rechtswege) het vervallen van het pensioen tengevolge hebben. De CRvB 15-5-1980, RSV 80, 261 gaat er overigens vanuit dat bij overlijden van degene aan wie een ouderdomspensioen was toegekend, wél intrekking dient plaats te vinden. Complicerende factor in deze uitspraak was dat het AOW pensioen aan de weduwe van de overleden pensioengerechtigde was doorbetaald en de doorbetaling van dit pensioen aan de weduwe, althans gedurende een beperkte tijd, terecht geschiedde. De "overlijdensuitkering" die aan de weduwe van een pensioengerechtigde uitbetaald moest worden ingevolge artikel 15 lid 1 AOW zoals deze bepaling vóór inwerkingtreding van de wet van 28-3-1985, Stb. 180 luidde, moest immers beschouwd worden als een uitloper van het pensioen van de overledene. Zie hieromtrent noot 2 p. 14.

de wet daarentegen niet rept over een datum met ingang waarvan de toegekende uitkering moet worden ingetrokken, is aannemelijk dat de dag of het einde van de periode waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, samenvalt met het einde van het stamrecht. Met ingang van de daarop volgende dag vindt intrekking van de uitkering plaats.

Soms moet men echter uit de in de diverse wetten voorkomende voorschriften over de eenmalige overlijdensuitkeringen¹ iets anders afleiden. Zo'n eenmalige uitkering moet aan bepaalde personen worden verstrekt wanneer degene aan wie de periodieke uitkering was toegekend, overlijdt. De bedoelde voorschriften moeten zó gelezen worden dat de omvang van de eenmalige overlijdensuitkering wordt vastgesteld op of aan de hand van het bedrag dat degene aan wie de periodieke uitkering is toegekend, over een bepaalde periode aan uitkering zou hebben ontvangen, indien hij niet zou zijn overleden. Het begin van de periode die voor de berekening van de omvang van de eenmalige overlijdensuitkering als uitgangspunt moet worden genomen, markeert tevens de dag waarop de periodieke uitkering eindigt. Bij overlijden van de rechthebbende moet met ingang van die dag de periodieke uitkering worden ingetrokken.

Is de vraag beantwoord wanneer het stamrecht eindigt en is de dag of het einde van de periode bepaald waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, dan zal vervolgens worden onderzocht of de diverse wetten regels bevatten omtrent de herleving van het stamrecht. Ook zal worden nagegaan wanneer de eerste afzonderlijke aanspraak na herleving ontstaat. Dit kan worden afgeleid uit de voorschriften over de hernieuwde ingang van de uitkering. Ook hier kan men als uitgangspunt nemen dat de herleving van het stamrecht en het ontstaan van de eerste afzonderlijke aanspraak na herleving van rechtswege plaatsvinden indien het uitvoeringsorgaan ter zake geen enkele vrijheid is gelaten.

4.4 HET EINDE VAN HET RECHT OP AOW EN AWW UITKERING

4.4.1 Inleiding

Het stamrecht op uitkering ingevolge de AOW en AWW eindigt doordat de belanghebbende niet meer voldoet aan de voorwaarden die voor het bestaan van dit recht gelden. In paragraaf 4.4.2 worden hieromtrent enkele opmerkingen gemaakt. In paragraaf 4.4.3 zal worden onderzocht wanneer de laatste afzonderlijke aanspraak ontstaat en wanneer de periode eindigt

1 Het gaat om artikel 35 en 36 ZW, 44 AAW, 53 WAO, 19 lid 2 WWV, 18 AOW en 29 AWW. Zie omtrent het eenmalige karakter van de overlijdensuitkeringen noot 2 p. 14.

waarop deze aanspraak betrekking heeft. In paragraaf 4.4.4 wordt besproken of herleving van het stamrecht mogelijk is. Verder zal in die paragraaf aan de orde komen vanaf welk moment wederom afzonderlijke aanspraken ontstaan, indien het stamrecht na eindiging is herleefd. Voortdurende rechten op AOW en AWW uitkering eindigen in het algemeen niet door het verstrijken van een voor de betrokkene geldende maximale uitkeringsduur. Een uitzondering vormt het recht op tijdelijke weduwenuitkering. Deze uitzondering wordt besproken in paragraaf 4.4.5. Paragraaf 4.4.6 bevat een samenvatting.

4.4.2 Het einde van het stamrecht bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden

In een tweetal gevallen geeft de wet uitdrukkelijk aan wanneer het recht op uitkering eindigt. Allereerst bepaalt artikel 15 leden 1 tot en met 3 AWW dat het recht op weduwenpensioen respectievelijk het recht op tijdelijke weduwenuitkering eindigt indien de weduwe hertrouwt. Aan de hertrouwde weduwe wordt een uitkering ineens verleend waarvan de omvang eveneens in artikel 15 AWW wordt geregeld. Het recht op de uitkering ineens bij hertrouwen sluit aan op een door dat hertrouwen geëindigd recht¹. Artikel 16 lid 4 AWW maakt voorts melding van een verlies van het recht op wezenpensioen ingeval de rechthebbende wees wordt erkend, gewettigd of geadopteerd. Dit artikelonderdeel geeft precies aan met ingang van welke dag de belanghebbende het recht op wezenpensioen verliest.

Op deze twee uitzonderingen na worden de gronden voor het eindigen van het stamrecht niet met zoveel woorden in de wet genoemd. Men kan ze echter afleiden uit de bepalingen die de voorwaarden bevatten voor het ontstaan van het recht².

Uit sommige ontstaansvoorwaarden kan men geen beëindigingsgronden afleiden. Als men aan deze voorwaarden voldoet, blijft men er noodzakelijkerwijs aan voldoen. Men kan denken aan het bereikt hebben van een bepaalde leeftijd³ of het verzekerd zijn geweest⁴. Voorwaarden kunnen ook een veranderlijk karakter hebben. Te denken valt bijvoorbeeld aan het gehuwd zijn van de pensioengerechtigde, het hebben van een echtgenoot die jonger is dan 65 jaar en het beneden een bepaalde grens blijven van het

1 Dit heeft gevolgen in de belastingsfeer. Zie HR 23-12-1970, BNB 71, 27 en HR 23-12-1964, BNB 65, 79. Vergelijk voorts Giele en Van den Berge, Periodieke uitkeringen, p. 45.

2 Dit gebeurt in de jurisprudentie ook. Zie bijvoorbeeld CRvB 2-12-1958, RSV 58, 179 en CRvB 26-11-1986, RSV 88, 22.

3 Zie bijvoorbeeld in artikel 7 AOW en 8 lid 1 sub c AWW.

4 Artikel 7 AOW.

inkomen van die echtgenoot¹. Wanneer men niet meer aan die voorwaarden voldoet, eindigt in het algemeen het stamrecht. Het niet meer voldoen aan de voorwaarden voor het recht op weduwenpensioen in de zin van artikel 8 lid 1 onder a en b AWW, leidt echter niet onder alle omstandigheden tot het eindigen van het stamrecht. Indien de weduwe inmiddels aan bepaalde andere in artikel 8 lid 2 AWW genoemde voorwaarden voldoet, blijft zij recht op pensioen behouden. Er is dan sprake van één ononderbroken recht op pensioen². In verband hiermee is voorts van belang dat het recht op weduwenpensioen in de zin van artikel 8 AWW aan verschillende gronden kan worden ontleend. Indien iemand voldoet aan meerdere van die gronden is desalniettemin sprake van één recht op weduwenpensioen³. Dit brengt met zich mee dat als een van de gronden voor het recht op weduwenpensioen wegvalt, het recht nog kan worden ontleend aan een andere grond. Iets dergelijks kan zich voordoen bij de toepassing van artikel 16 in verband met artikel 17 AWW.

Uit de bepalingen die de voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht bevatten, kan men voorts afleiden dat dit recht eindigt wanneer de rechthebbende komt te overlijden. De feiten immers die de wet als voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht stelt, zijn geheel en al toegesneden op de persoon van de rechthebbende.

Aan het uitvoeringsorgaan is bij de bepaling van het einde van het stamrecht geen beleidsvrijheid gelaten. Een beslissing van het uitvoeringsorgaan die dit einde vaststelt, is daarom geen voorwaarde voor het einde van het recht. Volgens de CRvB brengt het achterwege blijven van een dergelijke beslissing op zich niet mee dat het recht op uitkering behouden blijft⁴. Hieraan doet niet af dat artikel 17 lid 1 AOW en 26 lid 1 AWW voorschrijven dat de uitkering wordt ingetrokken wanneer degene aan wie zij is toegekend, ingevolge het bij of krachtens bedoelde wetten bepaalde daarvoor niet meer in aanmerking komt⁵. Genoemde artikelen ge-

1 Artikel 8 lid 1 AOW. Het recht op toeslag eindigt zodra de krachtens artikel 10 lid 4 AOW geldende periode waarop de vaststelling van het inkomen van de echtgenoot van de rechthebbende betrekking heeft, verstreken is en in de volgende periode die echtgenoot een inkomen heeft beneden de in artikel 8 lid 1 AOW bedoelde grens.

2 In deze gevallen hoeft volgens de memorie van toelichting op de AWW (TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 50) geen intrekking van het pensioen op de ene grond met gelijktijdige toekenning op een andere grond plaats te vinden. Een eventuele herziening is wel nodig. Dat vaststelling van de nieuwe uitkeringsgrond van belang kan zijn, blijkt uit CRvB 30-9-1975, RSV 76, 76.

3 TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 41. Vergelijk CRvB 14-2-1986, RSV 87, 2. Een zinnige wetsinterpretatie brengt volgens deze rechter met zich mee dat tezelfdertijd voor een persoon slechts eenmaal recht op weduwenpensioen kan bestaan.

4 CRvB 30-9-1975, RSV 76, 76.

5 Opmerkelijk is dat de intrekking in het kader van de AOW aanvankelijk als een bevoegdheid werd geformuleerd. Vergelijk CRvB 3-2-1959, RSV 59, 45. Bij wet van 9-4-1959, Stb 139 werd de bevoegdheid tot intrekking omgezet in een verplichting. Ondanks

ven aan dat het uitvoeringsorgaan de plicht heeft om het einde van het recht bindend vast te stellen indien de uitkering is toegekend.

4.4.3 Het ontstaan van de laatste afzonderlijke aanspraak bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden

In paragraaf 4.3 is aangegeven dat men uit de voorschriften over de ingang van de intrekking van de toegekende uitkering kan afleiden op welke dag de periode waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, eindigt. Dit is de dag voorafgaande aan die waarop de intrekking ingaat.

Op grond van artikel 17 lid 3, eerste zin AOW en 26 lid 3, eerste zin AWW geldt als hoofdregel dat de intrekking van de uitkering ingaat op de eerste dag van de maand volgende op die waarin de dag gelegen is met ingang waarvan degene aan wie uitkering is toegekend, daarvoor niet meer in aanmerking komt. Dit betekent dat de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft op de periode van de maand waarin het stamrecht eindigt. Iemand kan derhalve over een periode dat het stamrecht op uitkering niet meer bestaat wel in het genot zijn van uitkering¹. In sommige gevallen geeft de wet aan dat de intrekking van de uitkering op een andere dag ingaat². Deze uitzonderingen op de hoofdregel brengen teweeg dat voor de maand waarin het stamrecht eindigt, geen afzonderlijke aanspraak ontstaat. In deze gevallen eindigt de uitkering derhalve reeds op de laatste dag van de maand voorafgaande aan die waarin het stamrecht eindigt. Met ingang van de daaropvolgende dag moet de uitkering worden ingetrokken. Overlijdt degene aan wie de periodieke AOW en AWW uitkering is toegekend, dan kan men uit de voorschriften over de eenmalige overlijdens-uitkeringen afleiden dat de hoofdregel van artikel 17 lid 3 AOW en 26 lid 3

het feit dat thans een wettelijke verplichting tot intrekking bestaat wanneer iemand niet langer voldoet aan de voorwaarden voor het bestaan van het recht op uitkering, behoeft men volgens De Boer, (Themis 1981, p. 270, noot 152) niet aan te nemen dat de intrekkingbepalingen niet toestaan dat (in buitengewone gevallen) wordt afgezien van de aantasting van de toekenningsbeslissing. Voorts is De Boer, Themis 1981, p. 279 van mening dat intrekking niet nodig is, indien degene aan wie uitkering is toegekend, overlijdt. Zie hieromtrent noot 1, p. 124.

1 Vergelijk over dit probleem in het Duitse recht Weber, p. 206 e.v.

2 Zie artikel 27 lid 2 sub b AWW en artikel 17 lid 5 AOW jo artikel 1 van het aldaar bedoelde besluit. Artikel 17 lid 5 jo artikel 1 a van het bedoelde besluit kan niet als een uitzondering worden aangemerkt indien het stamrecht op AOW toeslag op de laatste dag van de maand eindigt. Dit zal, gelet op artikel 8 van de op artikel 10 lid 4 AOW bedoelde regeling, praktisch altijd het geval zijn. Ook artikel 27 lid 2 sub a AWW kan men niet als een uitzondering beschouwen. Dit houdt verband met artikel 8 lid 3 AWW. Ingevolge die bepaling bestaat ook het stamrecht niet gedurende de maand, waarin de weduwe de leeftijd van 65 jaar bereikt.

AWW soms niet kan worden gevolgd¹. Artikel 18 AOW en 29 AWW moeten zó gelezen worden dat de omvang van de eenmalige overlijdensuitkering moet worden vastgesteld op het bedrag dat degene aan wie de periodieke uitkering is toegekend² over een bepaalde periode aan uitkering zou hebben ontvangen, indien hij niet zou zijn overleden. Uit deze voorschriften is af te leiden dat, voor zover de periodieke uitkering ten tijde van het overlijden nog niet is uitbetaald en de eenmalige uitkering moet worden verstrekt aan de in artikel 18 lid 2 AOW en 29 lid 2 AWW bedoelde personen, ingevolge artikel 18 lid 4, tweede zin AOW en 29 lid 3, tweede zin AWW hetgeen nog niet is uitbetaald over tijdvakken tot en met de laatste dag van de maand voorafgaande aan die waarin het overlijden plaatsvond, voor de berekening van de omvang van de overlijdensuitkering niet in aanmerking mag worden genomen. Dat brengt met zich mee dat in dit geval³ de periodieke uitkering eindigt aan het eind van de maand voorafgaande aan die waarin het overlijden plaatsvindt. Met ingang van de daaropvolgende dag moet de periodieke uitkering worden ingetrokken.

Het niet samenvallen van het einde van het stamrecht en het einde van de uitkering heeft, evenals het niet samenvallen van het ontstaan van het stamrecht en de ingang van de uitkering, louter administratieve redenen⁴. Uit de berekeningsvoorschriften in de AOW en AWW blijkt immers dat de uitkering als een bedrag per maand is vastgelegd. De regeling betreffende de ingang van de intrekking bewerkt dat de laatste afzonderlijke aanspraak de periode van een hele maand betreft. Aanspraken over een gedeelte van de maand worden niet berekend. Berekening van de uitkering over dagen van een maand zou trouwens met zich meebrengen dat de uitkering over dat gedeelte van de maand in hoogte zou verschillen naar gelang het aantal dagen dat de maand duurt. De uitkering per maand wordt kennelijk in het kader van de AOW en AWW als kleinste berekeningseenheid gezien.

Bij de bepaling van het einde van de periode waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, is het uitvoeringsorgaan geen enkele vrijheid gelaten. Het einde van de uitkering vindt van rechtswege plaats.

1 Zie omtrent de eenmalige overlijdensuitkeringen noot 2 p. 14.

2 Blijkens artikel 18 lid 3 AOW gaat het niet om het recht op toeslag.

3 In andere gevallen geldt dit niet. Als ten tijde van het overlijden de periodieke uitkering over de maand waarin het overlijden plaatsvond, reeds bij wijze van vooruitbetaling is verstrekt, komt de uitkering over die gehele maand toe aan degene aan wie de de periodieke uitkering is toegekend. De uitkering over die maand kan niet van de erfgenamen worden teruggevorderd. Ook in geval artikel 18 lid 1 AOW of 29 lid 1 AWW wordt toegepast, eindigt, gelet op het bepaalde in artikel 18 lid 4, eerste zin AOW en 29 lid 3, eerste zin AWW, de periodieke uitkering aan het eind van de maand waarin het overlijden plaatsvond.

4 Vergelijk paragraaf 3.4.3.

Opmerkelijk is dat de AOW voorheen¹ een andere regeling van de ingang van de intrekking kende. De intrekking van het ouderdomspensioen ging in het algemeen in op de eerste dag van de maand volgende op die waarin de intrekkingsbeslissing werd meegedeeld. Een zeker uitstel van de mededeling leidde tot een latere ingang van de intrekking. Het uitvoeringsorgaan had zo een zekere vrijheid het einde van de uitkering te bepalen. Het systeem kon tot onredelijke resultaten leiden ingeval een mededeling niet kon plaatsvinden omdat bijvoorbeeld het adres van belanghebbende niet meer bekend was². In een aantal gevallen³ was het uitvoeringsorgaan op grond van een ministeriële beschikking ingevolge de wet bevoegd de uitkering met terugwerkende kracht in te trekken, bijvoorbeeld wanneer intrekking ten onrechte achterwege was gebleven als gevolg van het niet nakomen van de thans in artikel 49 AOW opgenomen mededelingsplicht. Ook in geval de uitbetaling van ouderdomspensioen was opgeschort of geschorst, bestond de bevoegdheid met terugwerkende kracht in te trekken. Deze oude intrekkingsregeling van de AOW hield in dat het uitvoeringsorgaan bij het nemen van de intrekkingsbeslissing een zekere vrijheid had, te bepalen wanneer de intrekking inging. Daarmee had het uitvoeringsorgaan een zekere vrijheid het einde van de toegekende uitkering te bepalen. De beslissing had derhalve een constitutief karakter. De intrekkingsregeling zoals deze voorheen gold, hield voorts in dat afzonderlijke aanspraken nog betrekking konden hebben op een periode die na het einde van het stamrecht lag. Ook voor zover dat het geval was, bestond tussen die afzonderlijke aanspraken en het stamrecht een zekere band. Het stamrecht is immers gericht op een veelheid van periodiek verschijnende, afzonderlijke uitkeringen, waarbij het totaal van de te verstrekken uitkeringen bij de aanvang van de reeks niet vaststaat. De afzonderlijke aanspraak verschaft de betrokkene de bevoegdheid om de levering van één geldelijke prestatie uit deze reeks te verlangen. Gelet op de binding tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken moet men aannemen dat laatstgenoemde, voor zover zij betrekking hebben op tijdvakken gelegen na het einde van het stamrecht, alle tegelijk met het einde van het stamrecht ontstaan⁴.

1 Vóór inwerkingtreding van de wet van 14 december 1977, Stb 670.

2 CRvB 6-12-1960, RSV 61, 3.

3 CRvB 17-7-1963, RSV 63, 149, sprak over een limitatieve opsomming.

4 Vergelijk de huidige regeling van de ingang van de intrekking in het kader van de WAO en AAW. Ook daar wordt aan het uitvoeringsorgaan een zekere vrijheid gelaten en is het mogelijk dat uitkering betaald moet worden over een periode die na het einde van het stamrecht ligt. Zie paragraaf 4.5.3.

4.4.4 Herleving van het recht

Het einde van het recht op uitkering is in bijna alle gevallen definitief. Zo kan bijvoorbeeld van een herleving van het recht op weduwenpensioen of tijdelijke weduwenuitkering niet worden gesproken¹. De CRvB gaat ervan uit dat in geval een weduwe hertrouwt en niet hertrouwd gebleven is, het weduwenpensioen niet herleeft². Dit neemt natuurlijk niet weg dat een nieuw recht op uitkering ontstaat wanneer de betrokkene wederom aan alle voorwaarden voor het recht voldoet.

Een uitzondering op de regel dat een recht op periodieke uitkeringen ingevolge AOW en AWW niet herleeft, vormt het recht op wezenpensioen dat geëindigd is door adoptie van de wees. Op grond van artikel 16 lid 4 sub b tweede volzin AWW doet herroeping van adoptie het recht op wezenpensioen, zo dit nog zou hebben bestaan indien geen adoptie zou hebben plaatsgevonden, herleven met ingang van de dag waarop de uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan. Met het begrip recht in deze bepaling is mijns inziens het stamrecht bedoeld. De wet geeft niet uitdrukkelijk aan wanneer, na herleving van het stamrecht, de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat. Met name kent de wet geen uitdrukkelijke bepalingen over een hernieuwde ingang van de uitkering. De bepalingen over de ingang van de uitkering, die het moment aanduiden waarop de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat in geval een stamrecht is ontstaan³, moeten mijns inziens analoog worden toegepast ingeval het stamrecht is herleeft. Herleving van het stamrecht en het ontstaan van de eerste afzonderlijke aanspraak na herleving vinden van rechtswege plaats nu aan het uitvoeringsorgaan terzake geen vrijheid is gegeven. Past men artikel 23 AWW analoog toe, dan moet men aannemen dat een heropeningsbeslissing vereist is. Het uitvoeringsorgaan stelt door middel van zo'n beslissing bindend vast dat herleving van het stamrecht heeft plaatsgevonden, op welk moment de eerste afzonderlijke aanspraak na herleving ontstaat en met welke regelmaat de verdere afzonderlijke aanspraken zullen ontstaan. Hetgeen in hoofdstuk 3 is opgemerkt over de betekenis van de toekenningsbeslissing voor het ontstaan van het recht is van overeenkomstige toepassing op de betekenis van de heropeningsbeslissing voor de herleving van het recht.

1 Van den Berg, p.96 e.v.; De Guasco e.a., Wegwijzer sociale zekerheid, deel 2, p.72

2 CRvB 30-9-1975, RSV 76, 76. Het bepaalde in artikel 14 lid 2 AWW kan men zien als een argument voor deze opvatting.

3 Zie voor de betekenis van de ingangsvoorschriften in het algemeen paragraaf 3.4.2 en voor de ingangsvoorschriften van AOW en AWW in het bijzonder paragraaf 3.4.3.

4.4.5 Het einde van het recht door het verstrijken van tijd

In het algemeen eindigen rechten op AOW en AWW uitkering niet door het verstrijken van tijd. Deze rechten duren in het algemeen, zolang aan de bestaansvoorwaarden wordt voldaan, voor onbepaalde tijd voort. Het recht op een tijdelijke weduwenuitkering is hierop een uitzondering. Artikel 13 lid 2 AWW bepaalt dat de tijdelijke weduwenuitkering een zeker aantal maanden duurt. Niet het recht op uitkering, waarmee het stamrecht is bedoeld, heeft de genoemde duur. Meer aannemelijk lijkt dat artikel 13 lid 2 AWW ziet op de periode waarop de opeenvolgende afzonderlijke aanspraken betrekking hebben. Het begin van de periode waarop de eerste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, is meestal gelegen op de eerste dag van de maand waarin de betrokkene voldoet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering (zie paragraaf 3.4.2 en 3.4.3). Het einde van de periode waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, is een aantal maanden later aan het einde van de maand gelegen. Het ligt voor de hand dat op dat tijdstip ook het stamrecht op uitkering eindigt, nu vanaf die dag geen uitkering meer mag worden verstrekt ook niet indien de omstandigheden zich zouden wijzigen. Gezegd kan worden dat het stamrecht op uitkering het in artikel 13 lid 2 AWW bedoelde aantal maanden na ingang van de uitkering eindigt. In geval het stamrecht in de loop van de maand ontstaat en de ingangsdatum op de eerste dag van die maand gelegen is, duurt het stamrecht op uitkering niet het volle in artikel 13 lid 2 AWW genoemde aantal maanden maar iets korter. Aan het uitvoeringsorgaan is bij de bepaling van de maximale duur van de tijdelijke weduwenuitkering geen vrijheid gelaten. Een beslissing van het uitvoeringsorgaan is daarom geen voorwaarde voor het einde van het recht op uitkering door tijdsverloop.

Opmerkelijk is dat artikel 27 lid 1 AWW uitdrukkelijk bepaalt dat geen intrekking plaatsvindt van een tijdelijke weduwenuitkering die eindigt door het verstrijken van de duur van die uitkering. De memorie van toelichting¹ geeft als reden dat de duur waarvoor een tijdelijke weduwenuitkering wordt toegekend, in de beslissing wordt aangegeven. Het uitvoeringsorgaan moet, zodra de uitkeringsduur verstreken is, bij zijn doen en nalaten jegens de belanghebbende van het einde van het stamrecht en het einde van de uitkering uitgaan ook zonder dat intrekking plaatsvindt. De toekenningsbeslissing heeft van meet af aan een gelding voor bepaalde duur. De gelding van de beslissing eindigt na het verstrijken van de duur van rechtswege. Een voorafgaande mededeling van het uitvoeringsorgaan, waarin het einde van het stamrecht en het einde van de uitkering wordt

1 TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 51.

aangekondigd kan, omdat een besluit dat op enig rechtsgevolg is gericht, ontbreekt, niet als een beschikking worden aangemerkt.

4.4.6 Samenvatting

Het stamrecht op tijdelijke weduwenuitkering eindigt door het verstrijken van een zekere voor de betrokkene geldende uitkeringsduur na ingang van de uitkering. Op dat moment eindigt ook de periode waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. In tegenstelling tot hetgeen overigens geldt, hoeft het uitvoeringsorgaan de tijdelijke weduwenuitkering na het verstrijken van tijd niet in te trekken (zie paragraaf 4.4.5). Het stamrecht op uitkering eindigt voorts van rechtswege zodra niet meer aan de voorwaarden voor het bestaan van het recht wordt voldaan (zie paragraaf 4.4.2). Is het stamrecht op uitkering geëindigd dan wordt de uitkering meestal doorbetaald tot aan het einde van de maand. Met ingang van de daaropvolgende dag moet de uitkering worden ingetrokken indien zij is toegekend. De intrekkingbeslissing stelt het einde van het stamrecht en het einde van de uitkering bindend vast. Het niet samenvallen van het einde van het stamrecht en het einde van de uitkering heeft louter administratieve redenen. De uitkering per maand wordt in het kader van de AOW en AWW als kleinste berekeningseenheid gezien (zie paragraaf 4.4.3). In een enkel uitzonderingsgeval hoeft het einde van het stamrecht niet definitief te wezen, maar is herleving mogelijk. Het moment waarop de eerste afzonderlijke aanspraak na herleving van het stamrecht ontstaat, wordt gevonden door analoge toepassing van de voorschriften betreffende de ingang van de uitkering na het ontstaan van het stamrecht (zie paragraaf 4.4.4).

4.5 HET EINDE VAN HET RECHT OP WAO EN AWW UITKERING

4.5.1 Inleiding

Het stamrecht op arbeidsongeschiktheidsuitkering eindigt niet door het verstrijken van een maximale voor de belanghebbende geldende uitkeringsduur. Dit recht eindigt wanneer de belanghebbende niet meer voldoet aan de voorwaarden die voor het voortbestaan van het recht gelden. In paragraaf 4.5.2 wordt dit besproken. In paragraaf 4.5.3 komt aan de orde wanneer de laatste afzonderlijke aanspraak ontstaat en op welke dag deze aanspraak betrekking heeft. Hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel brengt soms met zich mee dat het uitvoeringsorgaan de intrekking van de

arbeidsongeschiktheidsuitkering op een later tijdstip moet laten ingaan dan de dag waarop het stamrecht op uitkering eindigt. Deze kwestie wordt besproken in paragraaf 4.5.4. In paragraaf 4.5.5 wordt onderzocht in welke opzichten het uitstel van de ingang van de intrekking in het kader van de hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel verschilt van het gunnen van een termijn aan belanghebbende in het kader van de toepassing van artikel 21 lid 2 onder a WAO en 12 lid 2 onder a AAW, zoals deze artikelen tot aan de invoering van de stelselherziening sociale zekerheid golden. In paragraaf 4.5.6 is de aandacht gericht op de vraag of het einde van het stamrecht op uitkering in alle omstandigheden definitief is of dat herleving van dit recht tot de mogelijkheden behoort. Verder zal in die paragraaf worden onderzocht wanneer de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat, nadat het stamrecht is herleefd.

Een samenvatting volgt tenslotte in paragraaf 4.5.7.

4.5.2 Het einde van het stamrecht bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden

De AAW en WAO geven geen uitdrukkelijke regeling van het einde van het recht op uitkering. Dit neemt niet weg dat men moet aannemen dat het stamrecht van rechtswege eindigt bij overlijden van de rechthebbende. De feiten immers die de wet als voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht stelt, zijn geheel en al toegesneden op de persoon van de rechthebbende. Zoals reeds in paragraaf 4.3 aangegeven ga ik ervan uit dat de uitkering, indien zij is toegekend, bij overlijden van de rechthebbende moet worden ingetrokken, nu de wet niet uitdrukkelijk bepaalt dat geen intrekking plaatsvindt. De beslissing tot intrekking stelt het einde van het stamrecht bindend vast.

Het einde van de uitkering in andere gevallen dan door het overlijden van de rechthebbende is weliswaar ook niet uitdrukkelijk in de wet geregeld, maar kan men wel uit diverse bepalingen van de wet afleiden. Deze bepalingen bevinden zich niet in de paragraaf van de AAW en WAO die betrekking heeft op het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering¹, maar in die welke de toekenning, ingang, intrekking, heropening en betaling van de arbeidsongeschiktheidsuitkering² betreft.

In de eerste plaats is het bepaalde in artikel 40 lid 1 AAW en 49 lid 1 WAO van belang. Deze artikelen geven aan dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering een einde neemt met ingang van de eerste dag van de maand waarin de betrokkene de leeftijd van 65 jaar bereikt. Met deze formulering wordt

1 Paragraaf 1, Hoofdstuk III AAW en paragraaf 1, Hoofdstuk II WAO.

2 Paragraaf 2, Hoofdstuk III AAW en paragraaf 2 van Hoofdstuk II WAO.

mijns inziens aangegeven dat de dag waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, gelegen is aan het eind van de maand voorafgaande aan die waarin de betrokkene de leeftijd van 65 jaar bereikt. Omdat vanaf die dag geen uitkering mag worden verstrekt, ook niet als de omstandigheden zich wijzigen, zou ik willen aannemen dat op die dag het stamrecht van rechtswege eindigt¹. In het hierboven besproken geval reppen WAO en AAW niet uitdrukkelijk over een intrekkingbeslissing. De wetten geven echter ook niet aan dat geen intrekking plaatsvindt. Daarom ga ik ervan uit dat de WAO en AAW uitkering, indien deze is toegekend, moet worden ingetrokken zodra de maand aangebroken is, waarin de betrokkene de leeftijd van 65 jaar bereikt. De beslissing tot intrekking van de toegekende uitkering stelt het einde van het stamrecht bindend vast.

In de tweede plaats is het bepaalde in artikel 32 lid 1 aanhef en sub a AAW en 43 lid 1 WAO van belang. Deze artikelen geven aan dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt ingetrokken wanneer de arbeidsongeschiktheid is geëindigd of beneden de 25% (AAW) dan wel 15% (WAO) is gedaald². Op grond van artikel 32 lid 1 aanhef en sub b AAW moet voorts de arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge die wet ook worden ingetrokken wanneer een vrouw aan wie zij is toegekend, recht verkrijgt op weduwenpensioen of tijdelijke weduwenuitkering ingevolge de AWW.

Men kan de vraag stellen of de regels die niet uitdrukkelijk over het einde van het recht maar over een verplichting tot intrekking van de uitkering reppen, met zich meebrengen dat voor het einde van het stamrecht op uitkering een beslissing tot intrekking van de toegekende uitkering noodzakelijk is. De gedachte is, zoals in paragraaf 4.3 reeds naar voren kwam, deze dat de beslissing tot intrekking het stamrecht doet eindigen en wel met terugwerkende kracht vanaf het moment dat de voorwaarden voor intrekking zijn vervuld. De beslissing zou ten aanzien van het einde van het stamrecht constitutieve werking hebben maar tevens geheel gebonden zijn. Een analoge opvatting kwam in paragraaf 3.3.3 naar voren bij de behandeling van de vraag wanneer het stamrecht op arbeidsongeschiktheidsuitkering ontstaat. Verschillende artikelen van de AAW en WAO die de voorwaarden bevatten waaraan iemand moet voldoen om voor uitkering in aanmerking te komen, maken geen melding van een "recht op uitkering" maar wel van een "recht op toekenning van uitkering". Deze terminologie riep de vraag op of de overigens geheel gebonden toe-

1 In artikel 40 lid 2 AAW en 49 lid 2 WAO wordt verder bepaald dat toekenning niet plaatsvindt indien de uitkering zou ingaan op of na de eerste dag van de maand waarin de betrokkene de leeftijd van 65 jaar bereikt. In paragraaf 3.3.3 heb ik aangenomen dat dan het stamrecht op uitkering niet ontstaat en in paragraaf 4.5.6 komt aan de orde dat herleving uitgesloten is.

2 In het vervolg zal ik onder het einde van de arbeidsongeschiktheid ook verstaan het dalen van de arbeidsongeschiktheid beneden de genoemde percentages.

kenningsbeslissing, met terugwerkende kracht vanaf het moment dat de betrokkene voldoet aan de voorwaarden voor toekenning, het stamrecht in het leven roept. De wetsgeschiedenis bood geen aanknopingspunten voor een bevestigende beantwoording van die vraag. De door de wetgever gebruikte terminologie bleek er eerder op te duiden dat de wetgever de behoefte heeft gehad om een duidelijk onderscheid te maken tussen de voorwaarden die gelden voor het ontstaan van het recht, zodat toekenning kan plaatsvinden en de voorwaarden die gelden voor het eindigen van het recht, waarbij de uitkering indien deze toegekend is, ingetrokken dient te worden. Gaat men van die gedachte uit, dan eindigt ingevolge artikel 43 lid 1 WAO en 32 lid 1 AAW het stamrecht van rechtswege zodra de arbeidsongeschiktheid geweken is of, voor wat betreft de AAW, zodra de vrouw aan wie een arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge die wet is toegekend, recht verkrijgt op een weduwenpensioen of een tijdelijke weduwenuitkering^{1, 2}. De genoemde artikelen geven enkel aan dat het uitvoeringsorgaan de plicht heeft het einde van het stamrecht bindend vast te stellen, indien de uitkering is toegekend.

Een uitzondering op de regel dat de uitkering moet worden ingetrokken zodra de arbeidsongeschiktheid is geëindigd, vindt men in artikel 33 lid 1 AAW en 44 lid 1 WAO. Indien degene die recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft, inkomsten uit arbeid gaat genieten en het verwerven van deze inkomsten op zich zelf aanleiding zou geven om tot intrekking van de uitkering over te gaan, wordt die uitkering vooralsnog niet ingetrokken, zolang niet vaststaat dat de betrokkene in staat is deze inkomsten duurzaam te verwerven. Het uitstel van de intrekking bedraagt ten hoogste zes maanden. De Sociale Verzekeringsraad kan die termijn verlengen (artikel 33 lid 2 AAW en 44 lid 2 WAO). De in artikel 33 lid 1 AAW en 44 lid 1 WAO genoemde omstandigheid heeft tot gevolg dat het stamrecht op uitkering vooralsnog niet eindigt, ofschoon de arbeidsongeschiktheid geweken kan zijn. Het uitstel van het einde van het stamrecht is aan een bepaalde termijn gebonden.

1 Vergelijk voor wat betreft 32 lid 1 aanhef en onder b AAW Levelt-Overmars in haar noot onder CRvB 1-11-1983, RSV 84, 150, p. 365.

2 Arbeidsongeschiktheid is zowel ontstaansvoorwaarde als voorwaarde voor het voortduren van het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering. Zie artikel 19 lid 1 jo 43 lid 1 WAO en artikel 6 lid 1 jo 32 lid 1 aanhef en sub a AAW. Het verkrijgen van recht op weduwenpensioen of het recht op tijdelijke weduwenuitkering kan men ingevolge artikel 32 lid 1 aanhef en sub b AAW en artikel 9 AAW zien als een uitsluitingsgrond met een voortdurend karakter. Het hebben van een aanspraak op ziekengeld daarentegen sluit slechts het ontstaan van het recht op AAW en WAO uitkering uit (artikel 7 AAW en 20 lid 1 WAO).

4.5.3 Het ontstaan van de laatste afzonderlijke aanspraak bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden

In de vorige paragraaf is al aan de orde geweest dat op de laatste dag van de maand voorafgaande aan die waarin de betrokkene de leeftijd van 65 jaar bereikt, niet alleen het stamrecht op AAW en WAO uitkering eindigt, maar ook de laatste afzonderlijke aanspraak ontstaat. Dit kan men afleiden uit artikel 40 lid 1 AAW en 49 lid 1 WAO. Met ingang van de daaropvolgende dag wordt de uitkering, indien deze is toegekend, ingetrokken. Deze intrekkingbeslissing legt het einde van de uitkering bindend vast.

De vraag kan gesteld worden of ook bij overlijden van de rechthebbende de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft op de dag waarop het stamrecht eindigt. Uit een arrest van het Hof Arnhem uit 1972 kan afgeleid worden dat deze vraag destijds altijd bevestigend moest worden beantwoord¹. Het hof overwoog dat de weduwe van degene aan wie een WAO uitkering is toegekend, aan artikel 53 WAO (oud) een eigen recht op een eenmalige overlijdensuitkering ontleent². De periodieke WAO uitkering zou eindigen op de dag van overlijden van degene aan wie zij is toegekend. Het hof vervolgde dat in een geval waarin aan een erfster een uitkering is betaald over een tijdvak dat de datum van zijn overlijden overschrijdt, het uitvoeringsorgaan het teveel betaalde van de erfgenamen zal kunnen terugvorderen. De opvatting van het hof bracht met zich mee dat de omvang van de overlijdensuitkering telkens berekend moest worden onafhankelijk van het feit of aan degene aan wie de periodieke uitkering was toegekend, die uitkering was betaald over dagen gelegen na het overlijden en terugvordering van de erven, gelet op de kosten daarvan, bezwaarlijk was. De wetgever achtte dit ongewenst. In 1976³ werden artikel 53 WAO en 44 AAW zó gewijzigd dat bij de vaststelling van de omvang van de overlijdensuitkering rekening moest worden gehouden met het feit dat aan degene aan wie de periodieke uitkering was toegekend, over een aantal dagen gelegen na diens overlijden, die uitkering reeds was uitbetaald. De wetwijziging kwam erop neer dat het betaalde bedrag van de periodieke uitkering, voor zover dit betrekking had op dagen gelegen na het overlijden, op het bedrag van de eenmalige uitkering aan de in artikel 53 WAO en 44 AAW bedoelde personen in mindering werd gebracht⁴. Men moet ervan uitgaan dat sinds de inwerkingtreding van de bedoelde wet de betaling van de periodieke uitkering over die dagen terecht geschiedt en dat terugvordering van de periodieke uitkering over die dagen van de

1 Hof Arnhem 30-5-1972, RSV 75, 1

2 Zie hieromtrent noot 2 p. 14.

3 Wet van 8-9-1976, Stb.473.

4 TK 1975-1976, 13847, nr. 3 ad artikel VII sub k.

gezamenlijke erfgenamen niet mogelijk is. De dag waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, valt sindsdien niet meer altijd samen met de dag waarop het stamrecht eindigt. Indien aan degene aan wie de periodieke uitkering was toegekend, uitkering is betaald over dagen gelegen na diens overlijden, eindigt de uitkering pas na het verstrijken van die dagen. De uitkering wordt ingetrokken met ingang van de daaropvolgende dag. De intrekkingbeslissing stelt het einde van de uitkering bindend vast.

Ook voor zover bij overlijden van de rechthebbende afzonderlijke aanspraken betrekking hebben op dagen die na het eindigen van het stamrecht gelegen zijn, bestaat tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken een zekere band. Het stamrecht is immers gericht op een veelheid van afzonderlijke prestaties, waarbij het totaal van de te verstrekken uitkeringen bij de aanvang van de reeks niet vaststaat. De afzonderlijke aanspraak verschaft de betrokkene de bevoegdheid de levering van één geldelijke prestatie uit deze reeks te verlangen. Gelet op de binding tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken moet men aannemen dat laatstgenoemde, voor zover zij betrekking hebben op dagen gelegen na het einde van het stamrecht, alle tegelijk met het einde van het stamrecht ontstaan.

Wanneer het stamrecht op uitkering eindigt op grond van het bepaalde in artikel 43 lid 1 WAO en 32 lid 1 AAW, kan men aannemen dat, ingeval de uitkering is toegekend, de dag waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, wordt bepaald door de dag voorafgaande aan de datum met ingang waarvan de intrekking dient plaats te vinden. De uitkering eindigt op de dag voorafgaande aan die waarop de intrekking ingaat zoals reeds in paragraaf 4.3 naar voren kwam. Op grond van artikel 43 lid 2 WAO en 32 lid 2 sub a AAW dient de uitkering bij het eindigen van de arbeidsongeschiktheid te worden ingetrokken met ingang van de dag die in de voor beroep vatbare beslissing wordt genoemd als de dag waarop de arbeidsongeschiktheid geweken is. Verkrijgt een vrouw aan wie arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge de AAW is toegekend, recht op een weduwnpensioen of een tijdelijke weduwnuitkering ingevolge de AAW, dan dient intrekking van de AAW uitkering plaats te vinden met ingang van de dag die in de voor beroep vatbare beslissing genoemd wordt als de dag met ingang waarvan het weduwnpensioen of de tijdelijke weduwnuitkering ingaat (artikel 32 lid 2 sub b AAW).

Of de genoemde bepalingen het uitvoeringsorgaan de vrijheid laten de ingangsdatum van de intrekking te bepalen, is in de literatuur omstreden. Zo wordt wel eens gesteld dat de beslissingen tot toekenning van uitkering bij arbeidsongeschiktheid het kenmerk vertonen dat zij de arbeidsongeschiktheid volgen. Zou de arbeidsongeschiktheid een einde nemen, dan

neemt ook de uitkering een einde waarbij van betekenis zou zijn dat de arbeidsongeschiktheidsbepalingen dwingendrechtelijk zijn geformuleerd¹. Volgens Levelt-Overmars daarentegen heeft het uitvoeringsorgaan een discretionaire bevoegdheid zelf de ingangsdatum van de intrekking te regelen². De Boer gaat in dezelfde richting³. Weliswaar kent volgens hem de sociale verzekeringswetgeving het systeem dat intrekking van de uitkering niet alleen is toegelaten, maar zelfs is voorgeschreven. Hij noemt echter de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid in de WAO en AAW als uitzondering. De Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving gaat er tenslotte van uit dat gedurende de periode dat een "uitloop" van de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt gegund, de arbeidsongeschiktheid voortbestaat tot een door het uitvoeringsorgaan discretionair te bepalen datum⁴.

Naar mijn mening zijn artikel 43 WAO en 32 AAW in zoverre dwingend dat voorgeschreven wordt dat intrekking dient plaats te vinden. De ingangsdatum van de intrekking ligt mijns inziens niet vast. Het uitvoeringsorgaan heeft hier een discretionaire bevoegdheid. De discretionaire bevoegdheid in de zin van artikel 32 lid 2 aanhef en onder b AAW geeft het uitvoeringsorgaan de mogelijkheid om een dag te noemen met ingang waarvan weduwenuitkering wordt toegekend, ook al heeft in werkelijkheid de toekenning van die weduwenuitkering nog niet plaatsgevonden. De ruimte in de tekst van de AAW maakt de bedrijfsvereniging die de AAW uitkering moet intrekken, onafhankelijk zowel van de weduwe die geen aanvraag om weduwenuitkering indient⁵ als van de Sociale Verzekeringsbank die nog niet ambtshalve heeft toegekend⁶. Van de vrijheid in de zin van 43 lid 2 WAO en 32 lid 2 sub a AAW om de ingang van de intrekking op een latere⁷ datum te bepalen dan die waarop de arbeidsonge-

1 CSOSZ, *Contra-legem* uitvoering in het sociaal zekerheidsrecht, p. 38 en 39. Vergelijk ook Van der Burg, SMA 1967, p. 101.

2 Levelt-Overmars in haar noot onder CRvB 11-8-1981, RSV 82, 124 en CRvB 21-10-1981, RSV 82, 125-127.

3 De Boer, Themis 1981, p. 270 bovenaan de bladzijde en noot 145.

4 Eindrapport I, p. 31. Onjuist naar mijn oordeel is de opvatting van de staatscommissie dat de arbeidsongeschiktheid voortbestaat. De arbeidsongeschiktheid is geëindigd, maar het uitvoeringsorgaan heeft een discretionaire bevoegdheid de ingangsdatum van de intrekking uit te stellen.

5 Het niet aanvragen van een AWW uitkering wordt begrijpelijk omdat een netto weduwenuitkering ingevolge de AWW lager kan zijn dan een netto AAW uitkering. Vergelijk CRvB 1-11-1983, RSV 84, 150 met noot Levelt-Overmars. Zie verder TK 1974-1975, 13231, nr. 8, p. 80.

6 Teveel betaalde AAW uitkering kan, zolang nog geen AWW uitkering is toegekend, enkel worden teruggevorderd op grond van artikel 48 lid 1 AAW en niet op grond van lid 2 van dat artikel.

7 De rechter onderzoekt of op de in de voor beroep vatbare beslissing genoemde datum van arbeidsongeschiktheid geen sprake meer is. Veelal onderzoekt de rechter niet of de be-

schiktheid in werkelijkheid eindigt, wordt in de praktijk vrij veel gebruik gemaakt. Dit hangt voor een deel samen met het feit dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering in de regel tussen de achtste en de vijftiende dag van de maand waarop deze betrekking heeft, wordt betaalbaar gesteld. In zo'n geval zullen de bedrijfsverenigingen de uitkering veelal intrekken met ingang van de maand volgende op die waarin het advies tot intrekking van de uitkering van de zijde van de Gemeenschappelijke Medische Dienst is ontvangen. Van deze gedragslijn zal vrijwel uitsluitend worden afgeweken indien de mogelijkheid van terugvordering van ten onrechte betaalde uitkering aanwezig is¹. Ook de zorgvuldigheid die in acht genomen moet worden bij de intrekking van de uitkering, kan met zich meebrengen dat het uitvoeringsorgaan moet stellen dat de arbeidsongeschiktheid op een later moment geweken is dan dat in werkelijkheid het geval is². Over de hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel bij het intrekken van de arbeidsongeschiktheidsuitkering kom ik nog te spreken in paragraaf 4.5.4.

De in artikel 43 lid 2 WAO en 32 lid 2 AAW bedoelde vrijheden veroorzaken dat door het uitvoeringsorgaan wordt bepaald met ingang van welke dag de intrekking van de toegekende uitkering plaatsvindt. Het uitvoeringsorgaan bepaalt derhalve in vrijheid op welke dag de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Pas als het uitvoeringsorgaan zo'n dag gekozen heeft, ontstaan geen afzonderlijke aanspraken voor nadien gelegen dagen. De beslissing zou men daarom een constitutief karakter kunnen toemeten. Zij bepaalt het einde van de uitkering, indien deze is toegekend³. Dit alles maakt het mogelijk dat afzonderlijke aanspraken bestaan die betrekking hebben op dagen die na het einde van het stamrecht liggen. Men moet aannemen dat deze aanspraken gelet op de binding die zij hebben met het stamrecht, alle tegelijk met het einde van het stamrecht ontstaan^{4, 5}.

doelde dag de eerste dag is waarop van arbeidsongeschiktheid geen sprake meer is. Zie ook noot 1, p. 147.

1 Zie Sociale Verzekeringswetten, aantekening 2 bij artikel 42 WAO.

2 Duidelijk is CRvB 15-11-1974, RSV 75, 127.

3 Ook volgens de CRvB 21-2-1986, RSV 87, 3 is de beëindigingsbeslissing constitutief. De CRvB overweegt immers dat door vernietiging van de bestreden beslissing die een intrekking van de arbeidsongeschiktheidsuitkering in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel betrof, het recht op uitkering krachtens de AAW herleeft met ingang van de datum per welke die uitkering is ingetrokken. Dit feit laat volgens de CRvB de bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan onverlet tot het nemen van een nieuwe beslissing tot intrekking van de uitkering ingaande een latere datum, behoudens de eventuele toetsing van zodanige beslissing door de beroepsrechter in een nieuwe procedure.

4 Bij een vergelijkbare problematiek in het Duitse sociaal zekerheidsrecht wordt een soortgelijk standpunt verdedigd door Weber, p. 247 tot en met 253. Malkewitz verdedigt voor wat betreft de wettelijke rentenverzekering dat in een dergelijk geval het stam-

De uitkering over de periode gelegen na het einde van de arbeidsongeschiktheid, wordt in de literatuur soms als een buitenwettelijke uitkering gezien¹. Mijns inziens is dit niet juist². De wet biedt juist de mogelijkheid om de uitkering door te betalen ook al is van arbeidsongeschiktheid in werkelijkheid geen sprake meer. Het uitvoeringsorgaan heeft een zekere vrijheid die datum op een later tijdstip te stellen en de ingang van de intrekking uit te stellen. Zoals in paragraaf 4.5.4 zal blijken, brengt hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel soms zelfs met zich mee dat dit uitstel moet plaatsvinden.

De CRvB ziet daarom de voortgezette arbeidsongeschiktheidsuitkering terecht als een wettelijke uitkering in de zin van artikel 19 WAO en 6 AAW³. Het college accepteerde niet de constructie dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering met ingang van een zekere datum weliswaar werd ingetrokken, maar de uitkering tevens met het oog op de zorgvuldigheid over een bepaalde periode na de ingang van de intrekking (feitelijk) werd doorbetaald. De CRvB kon de doorbetaalde uitkering niet anders zien dan als een voortgezette arbeidsongeschiktheidsuitkering zodat de intrekking per in de beslissing genoemde datum rechtens en feitelijk onjuist werd geacht. De constructie van het feitelijk voortzetten van de uitkering na voorafgaande afschatting verdroeg zich volgens het college in een andere uitspraak moeilijk met de eisen van de rechtszekerheid nu aan de datum waarop de arbeidsongeschiktheid door het uitvoeringsorgaan geëindigd wordt geacht, rechtsgevolgen voortvloeien voor de toepassing van artikel 37 en 38 WAO en 27 en 28 AAW⁴.

Tenslotte verdienen in dit kader artikel 33 AAW en 44 WAO nog de aandacht. In de vorige paragraaf werd verdedigd dat intrekking van de uitkering moet worden uitgesteld en het stamrecht daarom vooralsnog niet eindigt wanneer iemand zoveel inkomsten uit arbeid verwerft dat er op zich aanleiding bestaat tot intrekking over te gaan, maar nog niet vaststaat dat de betrokkene die inkomsten duurzaam zal kunnen verwerven. Artikel 33 lid 1 AAW en 44 lid 1 WAO bepalen dat in zo'n geval de uitkering

recht pas eindigt op de dag met ingang waarvan de intrekking dient ingaat, DRV 1963, p. 17. Dit standpunt wordt door Weber bestreden.

5 Vergelijk verder de regeling van de ingang van de intrekking van de AOW uitkering zoals deze vóór inwerkingtreding van de wet van 14-12-1977 Stb. 670 gold. Zie hieromtrent paragraaf 4.4.3.

1 SCOSZ, *Contra-legem uitvoering in het sociaal zekerheidsrecht*, p. 16 e.v. en p. 38 e.v. De Jong, noot onder CRvB 16-2-1982, RSV 82, 187 meent dat de "voortgezette" uitkering een strikt wettelijke titel ontbeert.

2 Ook Levelt-Overmars noot onder CRvB 11-8-1981, RSV 82, 124 en CRvB 21-10-1981, RSV 82, 125-127 ziet de voortgezette uitkering kennelijk niet als een uitkering contra-legem.

3 CRvB 25-3-1981, RSV 81, 146. Vergelijk ook al CRvB 14-1-1972, RSV 72, 125: de zorgvuldigheid brengt met zich mee dat men nog recht kan doen gelden op de uitkering in het genot waarvan men voordien was.

4 CRvB 4-3-1981, RSV 81, 145.

niet mag worden uitbetaald gedurende de periode dat het uitstel van de intrekking duurt. Men kan aannemen dat over genoemde periode voorlopig, dat wil zeggen totdat vaststaat of inkomsten uit arbeid duurzaam zijn verworven, geen afzonderlijke aanspraken ontstaan. Staat eenmaal vast dat de inkomsten uit arbeid duurzaam kunnen worden verworven, dan dient intrekking van de uitkering te volgen met ingang van het moment dat die inkomsten genoten werden. Door die intrekking met terugwerkende kracht ontstaan definitief geen afzonderlijke aanspraken in de periode waarop de terugwerkende kracht betrekking heeft. Blijkt daarentegen dat de betrokkene de inkomsten uit arbeid niet duurzaam heeft kunnen verwerven, dan zal, indien daaruit wordt geconcludeerd dat de mate van arbeidsongeschiktheid achteraf gezien toch niet is gewijzigd, intrekking achterwege kunnen blijven. Met uitbetaling van de uitkering zal nadien moeten worden voortgegaan. Artikel 33 lid 3 AAW en 44 lid 3 WAO bepalen dat in dat geval hetgeen op grond van artikel 33 lid 1 AAW en 44 lid 1 WAO voorlopig niet werd uitbetaald definitief niet wordt betaald. Een nabetaling behoort niet te volgen¹. Bedoeling van artikel 44 lid 1 WAO, dat bij zijn totstandkoming als een bevoegdheid was geformuleerd², is volgens de memorie van toelichting om de betrokkene als het ware een steuntje in de rug te kunnen geven tot het aanvaarden van arbeid waarvan hij betwijfelt of hij die zal kunnen verrichten, maar die objectief als passend voor hem kan worden beschouwd³. Het kan verder van belang zijn voor de betrokkene bij het aanvaarden van een nieuwe werkkring de mogelijkheid open te houden om op zijn uitkering terug te vallen, indien zou blijken dat hij de werkzaamheden niet aankan. Deze mogelijkheid zou, zo vervolgt de toelichting op de WAO, eventuele psychologische weerstanden welke bij de betrokkene tegen wederinschakeling in het arbeidsproces zouden kunnen bestaan, kunnen wegnemen⁴. Ook elders worden artikel 44 WAO en 33 AAW gezien als een instrument bij de wederopneming in het arbeidsproces⁵. Doel van artikel 44 lid 3 WAO en 33 lid 3 AAW is om ongewenste cumulatie van inkomen en uitkering gedurende de periode waarover de leden 1 van betreffende artikelen worden toegepast, tegen te gaan⁶.

1 TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 57.

2 Sinds de wet van 29-12-1982 Stb 748 zijn artikel 33 AAW en 44 WAO dwingend geformuleerd.

3 TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 56.

4 TK 1961-1963, 7171, nr. 3, p. 57.

5 TK 1975-1976, 13847 nr. 3, p. 32. TK 1982-1983, 13675 nr. 3, p. 8.

6 TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 57.

4.5.4 De ingang van de intrekking en het zorgvuldigheidsbeginsel

In de vorige paragraaf is aan de orde gekomen dat het uitvoeringsorgaan een zekere vrijheid heeft om de arbeidsongeschiktheidsuitkering door te betalen, ook al is van arbeidsongeschiktheid in werkelijkheid geen sprake meer. Het uitvoeringsorgaan heeft een zekere vrijheid om de ingang van de intrekking van de uitkering uit te stellen. Hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel brengt soms met zich mee dat dit uitstel moet plaatsvinden. Bij intrekking van de uitkering zal de betrokkene in vele gevallen andere arbeid moeten gaan verrichten om zijn resterende verdien capaciteit waar te maken of anderszins een oplossing zien te vinden voor het wegvallen van zijn in die uitkering gelegen inkomsten¹. Het is volgens de CRvB in het algemeen in strijd met de zorgvuldigheid welke de administratie bij het nemen van haar besluiten in acht behoort te nemen, indien het bestuur van de bedrijfsvereniging tot (verlaging of) intrekking van een arbeidsongeschiktheidsuitkering overgaat terwijl niet is gebleken dat de belanghebbende heeft begrepen, althans redelijkerwijs heeft moeten begrijpen dat met de mogelijkheid van (verlaging of) intrekking van zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering ernstig rekening gehouden moest worden².

Bij de beantwoording van de vraag wanneer de vereiste duidelijkheid bij de uitkeringsontvanger aanwezig is, spelen de omstandigheden van het geval een belangrijke rol. Duidelijkheid kan zijn verkregen uit de onderzaging en/of uit het onderzoek door de door of vanwege de Gemeenschappelijke Medische Dienst aangewezen deskundigen in verband met het aan de bedrijfsvereniging uit te brengen advies³. Een uitdrukkelijke aanzegging van de (verlaging of) intrekking is niet vereist⁴, maar komt wel

1 De hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel zoals in deze paragraaf omschreven, beoogt juist hierin tegemoet te komen. Vergelijk CRvB 24-5-1978, RSV 78, 294 en CRvB 5-4-1980, RSV 80, 164. Zie verder Haverkamp SMA 1982, p. 600 en dezelfde, noot onder CRvB 28-6-1982, RSV 83, 3.

2 Nog in 1969 liet de CRvB in het midden of de WAO toelaat dat een verleende uitkering ingetrokken wordt met ingang van een datum gelegen voor die waarop aan belanghebbende is meegedeeld dat de arbeidsongeschiktheid is geëindigd. CRvB 23-4-1969, RSV 69, 118. De eerste uitspraak waarin een overweging als de in de tekst geciteerde voorkomt, is CRvB 10-7-1970, RSV 71, 45. Sindsdien is van een vaste jurisprudentie sprake. Dezelfde of soortgelijke overwegingen als in de eerste uitspraak vindt men in CRvB 28-6-1971, RSV 71, 251; CRvB 17-9-1971, RSV 72, 6; CRvB 16-12-1971, RSV 72, 82; CRvB 14-1-1972, RSV 72, 125; CRvB 14-4-1972, RSV 72, 222; CRvB 25-5-1973, RSV 74, 5; CRvB 1-6-1973, RSV 74, 13; CRvB 15-10-1975, RSV 76, 88; CRvB 24-5-1978, RSV 78, 294; CRvB 8-11-1979, RSV 80, 71 en CRvB 20-7-1983 RSV 85, 117.

3 Vergelijk CRvB 10-7-1970 RSV 71, 45. In dit geval was de betrokkene vanwege de GMD meegedeeld dat hij in staat was werk te verrichten en dat voorbeeldfuncties werden genoemd met de toevoeging dat de uitkering "wel minder zou kunnen worden".

4 CRvB 8-11-1979, RSV 80, 71 (expliciet). Haverkamp noot onder CRvB 28-6-1982, RSV 83, 3.

veel voor¹. Een aanzegging kan zijn betekenis onder omstandigheden verliezen wanneer daarna nog medische onderzoeken hebben plaatsgevonden en de uitkering werd doorbetaald². In een ander geval diende de betrokkene juist met een toekomstige intrekking rekening te houden, toen een tweetal medisch-specialistische onderzoeken werden geëntameerd³. Ook uit het feit dat iemand na voltooiing van een opleiding tegen normaal salaris ging werken, kon de vereiste duidelijkheid worden afgeleid⁴. Soms is die duidelijkheid pas ten tijde van een beroepsprocedure voor de beroepsrechter aanwezig⁵.

Het zorgvuldigheidsbeginsel eist soms dat het uitvoeringsorgaan vanaf het moment dat de vereiste duidelijkheid bij de uitkeringsontvanger aanwezig is een zekere termijn in acht neemt alvorens het tot intrekking (of verlaging) van de uitkering overgaat. Geen termijn hoeft te worden in acht genomen wanneer de betrokkene uit medisch oogpunt in staat wordt geacht en door zijn vroegere werkgever in de gelegenheid wordt gesteld de vroegere werkzaamheden te hervatten⁶. Datzelfde geldt indien de betrokkene voor het intreden van zijn arbeidsongeschiktheid werkloos was en in het genot van een werkloosheidsuitkering en na het einde van de arbeidsongeschiktheid zijn vroegere werkzaamheden niet kan hervatten uitsluitend omdat hij nog steeds werkloos is⁷. Het uitvoeringsorgaan dient alleen een redelijke termijn in acht te nemen in het geval iemand als ge-

1 In het rapport *Contra legem* uitvoering in het sociaal zekerheidsrecht van de SCOSZ, p. 39, ligt de nadruk op de voorafgaande aanzegging. Vergelijk voorts CRvB 20-7-1983, RSV 85, 117; CRvB 17-9-1971, RSV 72, 6 en CRvB 28-6-1971, RSV 71, 251. De Leede, pre-advies voor de VAR, p. 41 wijst erop dat de officiële schriftelijke kennisgeving van de beslissing wordt voorafgegaan door een voorbericht, met name in het geval tot verlaging of intrekking van de uitkering wordt overgegaan.

2 CRvB 15-2-1973, RSV 73, 221.

3 CRvB 8-11-1979, RSV 80, 71.

4 CRvB 15-10-1975, RSV 76, 88.

5 Het kan voorkomen dat het uitvoeringsorgaan een arbeidsongeschiktheidsuitkering intrekt omdat de betrokkene het eigen werk dat hij voorheen verrichtte weer zou kunnen doen. Hangende de procedure voor de beroepsrechter blijkt dit uitgangspunt niet juist te zijn. Betrokkene is weliswaar ongeschikt voor eigen werk, maar kan met passend werk meer dan 75% (AAW) dan wel 85% (WAO) van het maatmaninkomen verdienen. Volgens de CRvB wordt aan de belanghebbende pas tijdens het geding in eerste aanleg duidelijk welke arbeid hij nog kan verrichten. CRvB 28-6-1982, RSV 83, 3 achtte de vereiste duidelijkheid aanwezig toen de betrokkene bij de vervallen beschikking van de voorzitter van de Raad van Beroep het rapport van de arbeidsdeskundige van de GMD, waarin een aantal voorbeeldfuncties werden geduid, ter kennis kwam. CRvB 6-7-1984 RSV 85, 72 achtte de vereiste duidelijkheid aanwezig toen de door de voorzitter van de Raad van Beroep geraadpleegde deskundige rapport had uitgebracht en de betrokkene daarvan kennis had kunnen nemen.

6 In CRvB 11-4-1975, RSV 75, 358 ging het om een korte termijn van 11 dagen.

7 CRvB 12-1-1977, RSV 77, 103: het betrof hier een termijn van een dag. De CRvB voegt er aan toe dat betrokkene zich met bekwame spoed tot de bedrijfsvereniging dient te wenden met het verzoek in aanmerking te worden gebracht voor een uitkering krachtens de WW.

volg van voortdurende arbeidsongeschiktheid voor zijn vroegere werk genoodzaakt is een nieuwe passende werkkring te vinden¹. De betrokkene dient de gelegenheid te worden geboden zich in te stellen op het zoeken van arbeid met name wanneer een omschakeling om die andere arbeid te verrichten bij het einde (of de vermindering) van de arbeidsongeschiktheid geheel buiten de gezichtskring van de betrokkene ligt². De termijn is mede bedoeld om de betrokkene in de gelegenheid te stellen zich nader te beraden op de door hem in te nemen houding, overleg te plegen met behandelend artsen, zijn mogelijkheden kritisch te bezien enzovoorts.³ Dit brengt met zich mee dat het enkele feit dat de betrokkene in eerste instantie negatief reageert op de opvatting van het uitvoeringsorgaan dat hij weer aan het arbeidsproces kan deelnemen, op zich zelf onvoldoende grond is tot het verkorten van de overigens gebruikelijkelijke uitlooptermijn. De CRvB acht de opvatting dat in een geval waarin iemand arbeidsgeschikt wordt verklaard voor andersoortige werkzaamheden dan door hem tevoren zijn verricht, steeds een uitlooptermijn van minimaal drie maanden moet worden aangehouden iets te verstrekkend⁴. De duur van de termijn hangt af van de ernst van de gevolgen die de intrekking (of verlaging) van de uitkering voor de betrokkene heeft. Daarbij speelt met name de kans om op korte termijn werk te vinden een rol⁵. Van ernstige gevolgen is bijvoorbeeld sprake wanneer een uitkeringsontvanger in het buitenland woont⁶ of wanneer hij toestemming heeft gekregen om met behoud van zijn uitkering naar zijn vaderland terug te keren⁷. Een intrekking waarop de betrokkene niet bedacht was, is niet onzorgvuldig indien de betrokkene ten tijde van het nemen van de intrekkingsbeslissing geen definitieve arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge WAO of AAW betaald kreeg⁸. Dit is bijvoorbeeld het geval als in één beslissing de uitkering toegekend en ingetrokken wordt. Er vallen dan geen inkom-

1 CRvB 24-5-1978, RSV 78, 292; CRvB 12-1-1977, RSV 77, 103. Vergelijk ook bijvoorbeeld CRvB 5-3-1980, RSV 80, 164.

2 CRvB 2-5-1979, RSV 79, 168 en CRvB 1-3-1985, RSV 86, 96.

3 CRvB 7-4-1988, RSV 88, 263.

4 CRvB 7-4-1988, RSV 88, 263.

5 CRvB 3-4-1985, RSV 85, 199.

6 CRvB 3-10-1984, RSV 85, 32; CRvB 11-4-1984, RSV 84, 175 en CRvB 11-9-1985, RSV 86, 61.

7 CRvB 8-7-1981, RSV 81, 244.

8 CRvB 24-5-1978, RSV 78, 294 en CRvB 25-4-1986, RSV 87, 7 betreffen situaties waarin in één beslissing van toekenning en intrekking van de uitkering sprake is. Anders CRvB 28-6-1982, RSV 83,3. CRvB 6-1-1981, RSV 81, 154 betrof eenzelfde situatie maar hier was aanvankelijk wel een voorschot verleend. De vraag of het zorgvuldigheidsbeginsel een rol speelt bij de toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, nadat de betrokkene gedurende de maximum termijn ziekingeld heeft genoten, kan verschillend worden beantwoord. Van belang is dat nog geen definitieve arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge WAO en AAW werd betaald. Aan de andere kant vallen inkomsten weg. Zie hieromtrent de RvB 's Hertogenbosch, kenbaar in CRvB 27-1-1975, RSV 75, 239.

sten weg. In wezen is volgens de CRvB geen sprake van een intrekking van een lopende uitkering met ingang van een datum die in het verleden kan liggen, maar van een toekenning over een afgesloten periode in het verleden.

In het voorafgaande kwam naar voren dat hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel soms met zich mee brengt dat de ingangsdatum van de intrekking op een later tijdstip moet worden bepaald dan het eindigen van de arbeidsongeschiktheid¹. De zorgvuldigheid heeft invloed op de inhoud van het intrekkingbesluit. Het zorgvuldigheidsbeginsel dat de CRvB hanteert, heeft dan ook mede een materiële betekenis. In de sociale zekerheidsrechtelijke literatuur heeft men er soms moeite mee om aan dit zorgvuldigheidsbeginsel een andere dan een formele betekenis toe te kennen². In de algemene administratiefrechtelijke literatuur wordt onderscheiden tussen het zorgvuldigheidsbeginsel in formele en in materiële zin. In formele zin houdt het beginsel in dat een zorgvuldige voorbereiding van de beslissing vereist is³ en dat bij de voorbereiding alle relevante factoren en omstandigheden worden opgespoord zodat die bij het nemen van de beslissing kunnen worden meegenomen⁴. Het materiële zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat alle bij een te nemen bestuursbesluit betrokken belangen tot hun recht komen en voldoende in de afweging worden betrokken⁵. Volgens van Wijk-Konijnenbelt⁶ wil het materiële zorgvuldigheidsbeginsel dat overheidsmaatregelen zo weinig mogelijk schade veroorzaken. Het kan volgens hen ook betekenen dat ingrijpende belastende maatregelen niet mogen worden genomen zonder dat een redelijke termijn wordt gegund waarin de betrokkene zich op de nieuwe situatie kan instellen. Nicolai⁷ meent dat weliswaar de belangenafweging zelf niet in het geding is, maar het uitvoeringsorgaan een andere, de burger minder belastende, weg had kunnen volgen. Hij plaatst het materiële zorgvuldigheidsbeginsel dan ook in het kader van het beginsel van evenredige belangenafweging. Volgens het rapport ABAR⁸ kan het licht verwarring

1 Om strijd met de zorgvuldigheid aan te nemen in de hier bedoelde zin hoeft niet vast te staan of de arbeidsongeschiktheid in werkelijkheid is geweken. Vergelijk CRvB 16-12-1971, RSV 72, 82 en CRvB 8-7-1981, RSV 81, 242. Soms wordt het einde van de arbeidsongeschiktheid door de rechter eerst wel uitdrukkelijk vastgesteld. CRvB 17-9-1971, RSV 72, 6. Vergelijk ook CRvB 5-3-1980, RSV 80, 164 waar het college oordeelde dat wat betreft de arbeidsongeschiktheid op een bepaalde datum een goede schatting was gemaakt, maar wat betreft de ingangsdatum niet de juiste zorgvuldigheid was betracht.

2 SCOSZ, *Contra-legem uitvoering in het sociaal zekerheidsrecht*, p. 39 en Haverkamp, SMA 1982, p. 600.

3 De Haan e.a., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat* deel 1, p. 66.

4 Van Wijk-Konijnenbelt, p. 86.

5 De Haan e.a., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat* deel 1, p. 72 e.v.

6 Van Wijk-Konijnenbelt, p. 119.

7 In Duk e.a., *Bestuursrecht*, p. 136.

8 Rapport ABAR, p. 123.

stichten om zowel procedurele als materiële eisen samen te brengen onder de ene noemer van het zorgvuldigheidsbeginsel. Volgens het rapport komt de beoordeling van zorgvuldigheid van belangenafweging dicht in de buurt van de willekeurtoetsing¹.

Opgemerkt zij nog het volgende. De eerste maal dat de CRvB het zorgvuldigheidsbeginsel bij de intrekking (of verlaging) van de arbeidsongeschiktheidsuitkering hanteerde, had de eerste rechter zich op het rechtszekerheidsbeginsel beroepen². De keuze voor het zorgvuldigheidsbeginsel door de CRvB was blijkbaar wel overwogen³.

4.5.5 Het gunnen van een termijn als vorm van passieve begeleiding

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat het zorgvuldigheidsbeginsel soms met zich mee brengt dat het uitvoeringsorgaan slechts met inachtneming van een bepaalde termijn tot intrekking of herziening mag overgaan.

Tot aan de invoering van de stelselherziening sociale zekerheid werd aan de betrokkene soms een termijn gegund om werk te zoeken of zich op de arbeidsmarkt te oriënteren in het kader van de toepassing van de thans vervallen artikelen 21 lid 2 onder a WAO en 12 lid 2 onder a AAW in samenhang met het inmiddels gewijzigde arbeidsongeschiktheids criterium van artikel 18 WAO en 5 AAW⁴. De gedachtengang was deze dat de betrokkene weliswaar in medisch arbeidskundige zin minder arbeidsongeschikt was geworden, maar dat hem een zekere tijd gelaten moest worden om door middel van het zoeken naar arbeid de resterende verdien-capaciteit te realiseren. Gedurende die tijd nam het uitvoeringsorgaan aan dat de werkloosheid van de betrokkene in overwegende mate werd veroorzaakt door de handicap in de zin van artikel 12 lid 2 sub a (oud) AAW en 21 lid 2 sub a (oud) WAO, zodat de betrokkene nog (volledig) arbeidsongeschikt werd bevonden. Dit had tot gevolg dat het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering niet eindigde en de uitkering in elk geval gedurende de periode waarin laatstgenoemde artikelen werden toegepast op het oude niveau diende te worden doorbetaald⁵.

1 Rapport ABAR, p. 157. Vergelijk ook In 't Veld-Koeman, beginselen van behoorlijk bestuur, p. 93. Zij voegen er aan toe dat het materiële zorgvuldigheidsbeginsel huns inziens terecht weinig meer gehanteerd wordt.

2 CRvB 10-7-1970, RSV 71, 45.

3 Vergelijk Levelt-Overmars, noot onder CRvB 21-10-1981 RSV 82, 127.

4 Vergelijk: Van Leeuwen SMA 1984, p. 430; De Jong, noot onder CRvB 27-2-1980, RSV 80, 220 en Rennenberg, Rechtspraakoverzicht sociale verzekering, SMA 1979, p. 564.

5 Zeer duidelijk CRvB 9-10-1974, RSV 75, 82.

Het gunnen van een dergelijke termijn zou men passieve begeleiding kunnen noemen. Onder begeleiding kan men het geheel van activiteiten van het uitvoeringsorgaan verstaan dat er op gericht is te bevorderen dat degene die in het genot is van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, wederom in het arbeidsproces wordt opgenomen¹. De duur van de termijn hing af van de omstandigheden van het geval. In een situatie waar actieve begeleiding gewenst was maar niet geboden werd, kreeg iemand meer dan een jaar de tijd om met behoud van de volle uitkering naar werk om te zien². In een ander geval werd een termijn van ongeveer 10 maanden gegund. De betrokkene had bovendien met de Gemeenschappelijke Medische Dienst de afspraak gemaakt (moeten maken) om zich als werkzoekende bij het Gewestelijk Arbeidsbureau te laten inschrijven en om in voldoende mate te solliciteren³. Twee en een halve maand werd door de CRvB te kort geacht in een geval dat de arbeidsdeskundige een ruime aanloopperiode noodzakelijk achtte en het Gewestelijk Arbeidsbureau een deskundige begeleiding ten aanzien van de acceptatie van binnenwerk door de betrokkene, die bouwvakker was, noodzakelijk achtte⁴.

In het algemeen kan men naar mijn mening stellen dat, in geval het uitvoeringsorgaan koos voor passieve begeleiding⁵, de duur van de termijn die de betrokkene gelaten werd om de theoretische verdien capaciteit in de praktijk te realiseren, afhing van de duur van de arbeidsongeschiktheid, de aard van de handicap, alsmede van omstandigheden die betrekking hebben op de persoon van de uitkeringsontvanger, zoals zijn leeftijd en arbeidsverleden⁶. Deze omstandigheden spelen immers ook een rol bij de beantwoording van de vraag of begeleiding in het algemeen noodzakelijk is en zo ja, in welke omvang die begeleiding dient plaats te vinden. In dit kader ga ik op begeleiding in algemene zin niet in⁷.

Begeleiding door middel van het geven van een termijn werd vaak gegeven in de situatie dat iemand ten onrechte geschikt werd verklaard eigen werkzaamheden te verrichten maar wel zoals later bleek, ander passend werk kon doen waarmee voldoende kon worden verdiend. Zodra duidelijkheid was verkregen over de resterende verdien capaciteit, moest de betrokkene uitzien naar ander geschikt werk⁸. Van het uitvoeringsor-

1 Zie omtrent (actieve) begeleiding Van Kessel, Sociale zekerheid en rechtsbeleid, p. 92 e.v., Noordam, Recht en reïntegratie, p. 16 e.v. en het proefschrift van Broekhuis.

2 CRvB 27-2-1980, RSV 80, 220.

3 CRvB 11-5-1984, RSV 84, 234.

4 CRvB 4-12-1973, RSV 74, 180.

5 Omstandigheden kunnen er toe leiden dat een andere vorm van begeleiding moet worden geboden. CRvB 9-12-1971, RSV 72, 75.

6 RvB 's Hertogenbosch, kenbaar in CRvB 24-5-1978, RSV 78, 292 noemde leeftijd en arbeidsverleden.

7 Zie hieromtrent De Jong, noot onder CRvB 27-2-1980, RSV 80, 220.

8 CRvB 20-2-1976, RSV 76, 204 en CRvB 11-8-1981, RSV 82, 65.

gaan mocht worden verwacht dat hij de betrokkene een korte in redelijkheid te bepalen termijn gunde¹. Een termijn van 10 dagen achtte de CRvB te kort in een geval waarin iemand naar ander passend werk moest omzien dan hij gedurende de laatste 13 jaar voor het intreden van de arbeidsongeschiktheid had verricht². In een geval waarin de betrokkene zelf geen poging had gedaan om passende werkzaamheden te verwerven, achtte de CRvB een termijn van 3 maanden voldoende³. In een geval waar van onvoldoende sollicitatie-activiteiten geen sprake was, behoorde het uitvoeringsorgaan de uitkering te laten voortduren tot het tijdstip waarop naar redelijkerwijs mocht worden aangenomen de betrokkene ander voor hem geschikt werk had kunnen vinden, indien hij zich daarvoor had ingespannen⁴.

Men kan zich afvragen waarin de termijn die betrokkene werd gegund als vorm van passieve begeleiding en de termijn in het kader van de hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel van elkaar verschillen. Het gunnen van laatstbedoelde termijn heeft de bedoeling de betrokkene tijdig attent te maken op een verlaging of intrekking van de uitkering zodat hij zelf de noodzakelijk geachte maatregelen kan treffen. Het doel van de termijn als vorm van passieve begeleiding was de betrokkene wederom in te schakelen in het arbeidsproces. Degene die vervreemd was geraakt van de arbeidsmarkt door zijn handicap kreeg, voor zover nodig, de tijd om zich weer op die arbeidsmarkt te richten. Hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel leidt er soms toe dat het uitvoeringsorgaan als dag waarop de arbeidsongeschiktheid is geëindigd of verlaagd, een later tijdstip moet kiezen dan het tijdstip waarop dat einde of die verlaging in werkelijkheid heeft plaatsgevonden. Wanneer het uitvoeringsorgaan daarentegen een termijn gunde als vorm van passieve begeleiding werd de betrokkene gedurende die periode in werkelijkheid arbeidsongeschikt geacht. De werkloosheid van de betrokkene werd gedurende de termijn verdisconteerd in het arbeidsongeschiktheidspercentage.

Ondanks de genoemde verschillen in uitgangspunt en gevolgen van toepassing maakten jurisprudentie⁵ en literatuur⁶ niet altijd een zuiver on-

1 CRvB 20-2-1976, RSV 76, 204.

2 CRvB 9-10-1974, RSV 75, 82.

3 CRvB 26-4-1982, RSV 83, 2. De termijn van 3 maanden komt men wel meer tegen. Zie CRvB 5-2-1987, RSV 87, 208 en CRvB 10-12-1980, RSV 81, 101. De laatstgenoemde uitspraak betrof geen afschattings-, maar een toekenningsbeslissing. Nu de betrokkene zich moest heroriënteren op zijn mogelijkheden diende het uitvoeringsorgaan een korte periode (van 3 maanden) een uitkering krachtens de AAW en WAO toe te kennen met de indeling in de hoogste arbeidsongeschiktheidsklasse. Het betrof hier iemand met een "WAO verleden".

4 CRvB 11-8-1981, RSV 82, 65.

5 De CRvB tikt de RvB te 's Hertogenbosch op de vingers in CRvB 24-5-1978, RSV 78, 292. Vergelijk ook CRvB 6-7-1984, RSV 85, 72. In dit geval deed een bedrijfsvereniging in het

derscheid. Zo acht Rennenberg¹ het mogelijk dat de CRvB, waar hij spreekt over het gedurende betrekkelijk korte tijd toepassing geven aan de verdisconteringsbepalingen, het oog heeft op termijnen die in acht genomen moeten worden in het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel². In de praktijk kon de rechter kiezen of hij een afschattingsbeslissing op de ene dan wel op de andere grond vernietigde. Hij kon oordelen dat aan de betrokkene die afgeschat werd, als vorm van passieve begeleiding een ruimere termijn moest worden gegund. Hij vernietigde dan de beslissing omdat de betrokkene nog arbeidsongeschikt was. Hij kon ook in het midden laten of iemand arbeidsongeschikt was of niet en oordelen dat in elk geval de beslissing niet in overeenstemming was met de zorgvuldigheid en op die grond de beslissing vernietigen. Deze keuzevrijheid is verloren gegaan nu de AAW en WAO in dier voege zijn gewijzigd dat de verdisconteringsbepalingen zijn vervallen en bij de arbeidsongeschiktheids-schatting arbeidsmarktfactoren buiten aanmerking moeten worden gelaten³. Sedert het in werking treden van de stelselherziening kan men het gunnen van een termijn bij de intrekking van de arbeidsongeschiktheidsuitkering enkel⁴ zien in het kader van de hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel. Het zou mij niets verbazen als dit zorgvuldigheidsbeginsel in het kader van afschattingsbeslissingen een grotere rol zal gaan spelen.

4.5.6 Herleving van het recht op uitkering

Het einde van het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering is niet altijd definitief. Niet altijd hoeft iemand opnieuw aan alle ontstaansvoorwaarden voor het recht op uitkering te voldoen om wederom aanspraak op uitkering te kunnen maken. Artikel 47 lid 1 tot en met 4 WAO en 37 lid 1 tot en met 4 en 38 AAW sommen een aantal situaties op waarin aanspraak op heropening bestaat voor degene wiens uitkering in verband met het

kader van de zorgvuldigheid een beroep op een uitspraak van de CRvB in het kader van de verdiscontering. Dit CRvB laat dit passeren.

- 6 Haverkamp noot onder CRvB 26-4-1982 RSV 83, 2 meent dat die uitspraak een voorbeeld geeft van de hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel, terwijl het om het gunnen van een termijn als begeleiding ging. Iets dergelijks vindt men in het rapport Contra-legem uitvoering in het sociaal zekerheidsrecht van de SCOSZ, p. 39, noot 27 en noot 30.
- 1 Rennenberg, Rechtspraakoverzicht sociale verzekering, SMA 1979, p. 564.
- 2 Rennenberg, Rechtspraakoverzicht sociale verzekering, SMA 1979, p. 564 voegt er wel aan toe dat de CRvB dan van mening zou zijn dat eigenlijk van verdiscontering van werkloosheid in het arbeidsongeschiktheidspercentage geen sprake is.
- 3 Wet van 6 november 1986, Stb 561.
- 4 Op grond van artikel 52 lid 1 van de Invoeringswet Stelselherziening Sociale Zekerheid (6-11-1986, Stb 567) blijven de oude bepalingen voor bepaalde categorieën van personen van toepassing. Voor deze categorieën bestaat de bedoelde keuzevrijheid nog wel.

bepaalde in artikel 43 WAO dan wel 32 AAW is ingetrokken. De aanspraak op heropening kan ook uitgesloten zijn (zie bijvoorbeeld artikel 37 lid 7 AAW). Soms bepaalt de wet dat heropening van de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet plaatsvindt (artikel 40 lid 2 AAW en 49 lid 2 WAO). Ook dan is de aanspraak op heropening uitgesloten.

De vraag kan worden gesteld of de wettelijke formulering die rept over een aanspraak op heropening, erop wijst dat voor de herleving van het stamrecht op arbeidsongeschiktheidsuitkering een beslissing tot heropening nodig is. Een soortgelijke vraag deed zich voor bij het ontstaan van het stamrecht. In paragraaf 3.3.3 kwam naar voren dat de wetgever met de door hem gebruikte term "recht op toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkering" niet de bedoeling lijkt te hebben gehad de toekenningsbeslissing een voorwaarde te laten zijn voor het recht op uitkering. Analooq daaraan kan worden gezegd dat de heropeningsbeslissing geen voorwaarde is voor de herleving van het recht. Met name is van belang dat het uitvoeringsorgaan bij het nemen van de heropeningsbeslissing geen beleidsvrijheid is gelaten.

Het ontstaan van de eerste afzonderlijke aanspraak na herleving van het stamrecht wordt bepaald door de datum van ingang van de heropening¹. Omdat ingeval zich geen bijzondere omstandigheden voordoen aan het uitvoeringsorgaan terzake geen vrijheid is gelaten, ontstaan deze afzonderlijke aanspraken van rechtswege. Het uitvoeringsorgaan behoeft echter niet eerder tot onvoorwaardelijke en definitieve voldoening van aanspraken over te gaan dan vanaf het moment waarop de heropeningsbeslissing gevallen is. Deze beslissing wordt op aanvraag of ambtshalve genomen². Artikel 39 AAW en 48 WAO geven nog een aantal bijzondere regels over het herleefde recht op uitkering. Zo bepalen de leden 1 van de genoemde artikelen dat de uitkering wordt heropend door de bedrijfsvereniging welke de uitkering heeft ingetrokken. De leden 2 van artikel 39 AAW en 48 WAO bepalen mijns inziens ten overvloede dat de heropende arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt beschouwd als een voortzetting van de ingetrokken uitkering. Artikel 48 lid 3 WAO brengt tenslotte met zich mee dat in het algemeen de herleefde uitkering wordt berekend naar het oude dagloon, tenzij een nieuwe vaststelling tot een hoger dagloon leidt. In dat geval wordt dit hogere dagloon aan de heropende uitkering ten grondslag gelegd.

1 Zie artikel 47 lid 5 en 6 jo 35 lid 2 WAO en 37 lid 5 en 6 jo 25 lid 2 AAW. Voorts 38 leden 2 en 3 jo 25 lid 2 AAW.

2 Zie artikel 47 lid 6 jo 34 lid 1 WAO en 37 lid 6 jo 24 lid 1 AAW. Voorts 38 lid 3 jo 24 lid 1 AAW.

4.5.7 Samenvatting

Het stamrecht op arbeidsongeschiktheidsuitkering eindigt telkens van rechtswege. Het stamrecht eindigt in de eerste plaats aan het eind van de maand voorafgaande aan die waarin de belanghebbende de leeftijd van 65 jaar bereikt. Op die dag heeft ook de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking. Het stamrecht eindigt voorts van rechtswege bij het overlijden van de rechthebbende. In dat geval heeft de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking op de dag waarop het stamrecht eindigt, tenzij aan degene aan wie de uitkering is toegekend, de uitkering reeds is betaald over dagen die na diens overlijden gelegen zijn. Hoewel de wet in deze twee gevallen niet aangeeft dat, en zo ja met ingang van welke datum, de uitkering moet worden ingetrokken, kan men aannemen dat het uitvoeringsorgaan een intrekkingbeslissing moet nemen, indien de uitkering is toegekend. De geheel gebonden intrekkingbeslissing stelt bindend vast op welk moment het stamrecht eindigt en op welke dag de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft.

Het stamrecht eindigt voorts van rechtswege wanneer de arbeidsongeschiktheid geweken is. Het stamrecht op AAW uitkering eindigt tenslotte nog wanneer de vrouw aan wie zij is toegekend, recht verkrijgt op een weduwnpensioen of tijdelijke weduwnuitkering. Ofschoon de wet bepaalt dat de toegekende uitkering in beide laatstgenoemde gevallen moet worden ingetrokken, is de intrekkingbeslissing geen voorwaarde voor het eindigen van het stamrecht. Daarmee is nog niet gezegd dat ook de uitkering van rechtswege eindigt. Het uitvoeringsorgaan is weliswaar verplicht de toegekende uitkering in te trekken, maar heeft een zekere vrijheid de ingangsdatum van de intrekking en daarmee het einde van de toegekende uitkering te bepalen.

Hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel brengt met zich mee dat de intrekking van de uitkering niet eerder ingaat dan op de dag dat de belanghebbende begreep, althans redelijkerwijs had moeten begrijpen, dat met de mogelijkheid van intrekking van zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering ernstig rekening moest worden gehouden. Soms moet aan de betrokkene zelfs een zekere termijn worden gegund. Het zorgvuldigheidsbeginsel eist dat in vele gevallen aan iemand arbeidsongeschiktheidsuitkering moet worden doorbetaald, ook al is de arbeidsongeschiktheid geweken en het stamrecht op uitkering geëindigd (zie paragraaf 4.5.4). Het einde van het stamrecht is niet altijd definitief. Is het stamrecht van rechtswege geëindigd en is de uitkering ingetrokken, dan vindt in sommige gevallen herleving van het recht plaats. Ondanks het feit dat de wettekst spreekt van een "aanspraak op heropening van de uitkering" herleeft het stamrecht van rechtswege. Zodra het stamrecht is herleefd, ontstaan wederom afzonderlijke aanspraken van rechtswege (zie paragraaf 4.5.6).

4.6.1 Inleiding

In de Ziektewet is geen uitdrukkelijke regeling van het einde van het recht op uitkering te vinden. De voorwaarden voor het einde van het recht dient men af te leiden uit de voorwaarden die het ontstaan van het recht en de regels die de uitkeringsduur betreffen. In paragraaf 4.6.2 behandel ik het einde van het stamrecht op ziekengeld en het ontstaan van de laatste afzonderlijke aanspraak wanneer men niet meer voldoet aan de bestaansvoorwaarden voor het recht op uitkering. In deze paragraaf staat het recht op uitkering centraal voor zover dit rechtstreeks aan de wet kan worden ontleend. Op grond van de hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel moet de beëindiging van het ziekengeld, indien dit toegekend is, soms worden uitgesteld ofschoon de voorwaarden voor het recht op uitkering niet meer zijn gegeven. Hierover wordt gesproken in paragraaf 4.6.3. Het einde van het stamrecht op ziekengeld en het ontstaan van de laatste afzonderlijke aanspraak als gevolg van het verstrijken van de maximale voor de werknemer geldende uitkeringsduur, komt aan de orde in paragraaf 4.6.4. In paragraaf 4.6.5 volgt een samenvatting.

4.6.2 Het einde van het recht bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden

Zoals in paragraaf 3.3.4 aan de orde gekomen is, moet het bestaan van het stamrecht op ziekengeld beoordeeld worden aan de hand van artikel 19 ZW. Dit artikel regelt dat de verzekerde bij ongeschiktheid tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte, recht heeft op ziekengeld overeenkomstig het bij of krachtens de ziektewet bepaalde. Wanneer de ongeschiktheid tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte niet meer bestaat, eindigt het stamrecht op uitkering. Aan het uitvoeringsorgaan wordt in de wet terzake geen vrijheid gelaten. Hieruit kan men afleiden dat het einde van het stamrecht van rechtswege plaatsvindt. Aangenomen kan worden dat de dag waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, is gelegen op de dag waarop het stamrecht eindigt. Uit de wet kan niets anders worden afgeleid. De uitkering eindigt evenals het stamrecht van rechtswege.

Ook wanneer de rechthebbende overlijdt, eindigt het stamrecht. De feiten immers die de wet stelt als voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht zijn immers geheel en al toegesneden op de persoon van de rechthebbende. Ook bij overlijden heeft de laatste afzonderlijke aanspraak in het algemeen betrekking op de dag waarop aan het stamrecht een einde

komt. Dit is anders indien aan degene aan wie ziekengeld is toegekend, de uitkering reeds is betaald over dagen die na diens overlijden gelegen zijn. Uit artikel 35 ZW kan men afleiden dat de betrokkene de uitkering over die dagen rechtens toekwam en dat die uitkering niet als onverschuldigd betaald van de erfgenamen kan worden teruggevorderd¹. Het einde van de uitkering is in dit geval na het einde van het stamrecht gelegen. Het behouden van de hoedanigheid van verzekerde gedurende de ongeschiktheid tot werken, is voor het voortbestaan van het stamrecht niet vereist. De belanghebbende hoeft slechts werknemer en derhalve verzekerd te zijn bij het intreden van de ongeschiktheid tot werken. Het verzekerd zijn van de betrokkene geldt daarom slechts als voorwaarde voor het ontstaan en niet als voorwaarde voor het voortbestaan van het recht².

In sommige gevallen bepaalt niet enkel artikel 19 ZW het bestaan van het stamrecht. Zo speelt artikel 29 ZW een rol bij de bepaling van het einde van het stamrecht door het verstrijken van de maximale uitkeringsduur (zie hieromtrent paragraaf 4.6.4). Artikel 29 ZW speelt voorts een rol in de situatie dat een verzekerde ongeschikt wordt tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte vóór het bereiken van de vijfenzestigjarige leeftijd³, maar de maximale uitkeringsduur nog niet verstreken is voor de eerste dag van de maand waarin de belanghebbende die leeftijd bereikt. Artikel 29 lid 2, tweede volzin ZW bepaalt dat op en na laatstgenoemde dag geen ziekengeld wordt uitgekeerd. Dit artikel bevindt zich in hoofdstuk II van de tweede afdeling van de Ziektewet dat als opschrift draagt "van het ziekengeld". Aannemelijk lijkt daarom dat artikel 29 ZW niet zozeer betrekking heeft op het bestaan van het stamrecht alswel een nadere regeling bevat voor het ontstaan van de afzonderlijke aanspraken. Nu evenwel geen uitkering wordt verstrekt na het in artikel 29 lid 2, tweede volzin ZW vermelde tijdstip, ook niet wanneer de omstandigheden zich wijzigen, zou ik willen aannemen dat op dat moment het stamrecht eindigt⁴. Nu aan het

1 In paragraaf 4.5.3 p. 138 e.v. wordt deze problematiek uitvoerig besproken voor wat betreft de WAO en AAW. Voor de ziektewet geldt hetzelfde. Opmerking verdient slechts dat bij de wet van 8-9-1976, Stb.473 niet alleen de artikelen 53 WAO en 44 AAW, maar ook artikel 35 ZW op overeenkomstige wijze werd veranderd.

2 De ziekengeldverzekering is een risicoverzekering. Vergelijk omtrent het risicokarakter van de ziekengeldverzekering Cornelissen, p. 32.

3 Een recht op ziekengeld kan niet meer ontstaan zodra de betrokkene de leeftijd van vijfenzestig jaar heeft bereikt. Voor het ontstaan van het stamrecht op ziekengeld is immers vereist dat degene die arbeidsongeschikt geworden is, ten tijde van het intreden daarvan verzekerd is in de zin van de ZW. Iemand die de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, is ingevolge artikel 3 lid 1 ZW geen werknemer en derhalve niet verzekerd (artikel 20 ZW).

4 Op grond van dezelfde redenering werd aangenomen dat wanneer de ongeschiktheid van de verzekerde intreedt voor het bereiken van de vijfenzestigjarige leeftijd, maar na de eerste dag van de maand waarin die leeftijd wordt bereikt, in het geheel geen recht op ziekengeld ontstaat (zie paragraaf 3.3.4).

uitvoeringsorgaan terzake geen vrijheid is gelaten, moet aangenomen worden dat het stamrecht en de uitkering van rechtswege eindigen.

Opmerking verdient dat de ZW nergens bepaalt dat intrekking van de uitkering, indien deze is toegekend, moet plaats vinden en ook niet aangeeft met ingang van welke datum intrekking behoort plaats te vinden. Zoals reeds in paragraaf 4.3 aan de orde is gekomen, ga ik er van uit dat intrekking van de uitkering dient plaats te vinden wanneer het stamrecht op uitkering eindigt en de uitkering is toegekend¹. De intrekking gaat in op de dag volgende op die waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Het einde van het stamrecht en het einde van de uitkering wordt in zo'n beslissing bindend vastgesteld.

Is het recht op ziekgeld geëindigd, dan is dit einde te allen tijde definitief. Een herleving van het recht op uitkering vindt niet plaats. Wel is het natuurlijk mogelijk dat de belanghebbende opnieuw aan alle voorwaarden voor het recht op uitkering voldoet en een nieuw recht op uitkering ontstaat. In paragraaf 4.6.4 zal aan de orde komen dat in geval de ongeschiktheid tot werken aanvangt binnen vrij korte tijd na een vroeger ziektegeval terzake waarvan uitkering werd genoten, de maximale uitkeringsperiode terzake van het tweede ziektegeval soms korter is dan hetgeen normaal geldt.

4.6.3 De ingang van de intrekking en het zorgvuldigheidsbeginsel

De vraag die in deze paragraaf aan de orde komt, is of altijd ingetrokken dient te worden met ingang van de dag dat niet meer voldaan wordt aan de voorwaarden voor het recht. Die vraag speelt met name in de situatie dat degene die ziekgeld ontvangt, niet begrijpt, althans redelijkerwijs niet hoeft te begrijpen dat hij weer geschikt is tot het verrichten van zijn arbeid. Dient dan te worden doorbetaald tot aan het moment dat aan betrokkene duidelijk werd, althans hem redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn, dat hij weer geschikt was tot werken?

Men heeft gepoogd de doorbetaling van ziekgeld te baseren op een ruimere interpretatie van het begrip "ongeschiktheid tot werken" in artikel 19 ZW. Daarvan zou ook sprake zijn als de betrokkene niet anders kon of behoefde te denken dan dat hij ongeschikt tot werken was. De CRvB heeft een dergelijke uitleg van het begrip nooit aanvaard. Een vermeende onge-

1 Volgens CRvB 9-6-1982, RSV 83, 39, verbindt de ZW het recht op ziekgeld niet alleen aan het bestaan van de ongeschiktheid tot werken wegens ziekte, maar ook aan een individuele beslissing die onder meer berust op controle en hersteldverklaring door een verzekeringsgeneeskundige. Zie omtrent deze uitspraak ook p. 159. Ook in de literatuur (Jaspers-Riphagen, p. 42) wordt wel gesproken over intrekking van het ziekgeld indien de belanghebbende niet meer voldoet aan de voorwaarden voor het recht.

schiktheid die door de uiteindelijke geneeskundige bevindingen niet wordt gedekt, valt niet onder het begrip "ongeschiktheid tot werken"¹. Hieraan doet niet af dat de betrokkene nog meent ongeschikt te zijn op grond van adviezen die huisarts of specialist hem hebben verstrekt². Van doorbetaling van ziekengeld na het eindigen van de ongeschiktheid tot werken heeft de rechtspraak lange tijd niet willen weten omdat de Ziektewet daar geen ruimte voor zou bieden³. Het ongeschikt zijn tot werken wegens ziekte werd gezien als een absolute eis voor het recht op ziekengeld. Zo werd verschillende malen beslist dat in een situatie dat de betrokkene weliswaar meent ongeschikt te zijn, maar dit objectief gezien niet meer is, het achterwege blijven van een hersteldverklaring door het uitvoeringsorgaan niet tot ziekengeld kan leiden⁴. Wanneer wel een herstelmededeling werd gedaan, was volgens de CRvB voor het einde van het ziekengeld niet het moment van die mededeling, maar dat van de geschiktheid tot werken beslissend⁵. Later gaan de algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur een rol spelen. Kan met een beroep op die beginselen een doorbetaling van het ziekengeld plaatsvinden, ook al is er van ongeschiktheid tot werken geen sprake meer? Aanvankelijk had de toetsing door de CRvB van de uitkeringsbeslissing aan de algemene rechtsbeginselen geen succes⁶. Later werden door de rechter diverse beëindigingsbeslissingen wegens strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel vernietigd en diende het ziekengeld doorbetaald te worden ook over een periode dat de ongeschiktheid tot werken geweken was⁷. Het zorgvuldigheidsbeginsel brengt met zich mee dat tot beëindiging van de uitkering slechts mag worden overgegaan, wanneer betrokkene wist, althans redelijkerwijs had kunnen begrijpen dat hij ongeschikt was tot werken. De juistheid van deze invulling van het zorgvuldigheidsbeginsel

- 1 CRvB 17-11-1960, RSV 60, 251; CRvB 23-2-1973, RSV 73, 229; CRvB 23-11-1973, RSV 74, 161; CRvB 24-1-1974, RSV 74, 365 en CRvB 6-4-1977, RSV 77, 213.
- 2 Alle in de vorige noot genoemde uitspraken betroffen gevallen waarin de betrokkene afging op adviezen uit de behandelende sector. Vergelijk hieromtrent Verwer, p. 18 e.v.
- 3 Levelt-Overmars, noot onder CRvB 21-10-1981, RSV 82, 125-127 en Rennenberg, Overzicht rechtspraak sociale verzekering, SMA 1982, 605.
- 4 Scheidsgerecht Amsterdam 1-9-1932, B 32, 920 en CRvB 7-9-1955, B 56, 307.
- 5 CRvB 31-12-1941, B 42, 133; CRvB 29-7-1963, RSV 63, 158. De Raad overweegt in de laatste uitspraak dat een voor de rechter geldend te maken aanspraak op ziekengeld slechts bestaat indien de verzekerde wegens ziekte ongeschikt is tot het verrichten van zijn arbeid. De Raad overweegt dat dit niet altijd bevredigend is voor de betrokkene.
- 6 CRvB 14-11-1969, RSV 70, 54; CRvB 30-8-1974, RSV 75, 62 en CRvB 26-7-1977, RSV 78, 42.
- 7 CRvB 29-4-1981, RSV 81, 202; CRvB 6-5-1981, RSV 81, 230; CRvB 21-10-1981, RSV 82, 125; CRvB 21-10-1981, RSV 82, 126; CRvB 21-10-1981, RSV 82, 127; RvB Utrecht 22-9-1982, RSV 83, 22; CRvB 9-6-1982, RSV 83, 39 en CRvB 29-2-1984, RSV 84, 198.

werd in 1977 nog in het midden gelaten¹. Begin jaren tachtig ging de CRvB daarvan impliciet uit en concludeerde op basis van de beoordeling van de omstandigheden of het zorgvuldigheidsbeginsel was geschonden of niet². Aanvankelijk bestond dan ook in de literatuur enige verwarring omtrent de door de CRvB gehanteerde invulling³. In latere uitspraken hanteert de rechter genoemde invullingen expliciet⁴.

Bij de beantwoording van de vraag wanneer de vereiste duidelijkheid bij de uitkeringsontvanger aanwezig is, spelen de omstandigheden van het geval een belangrijke rol. Die duidelijkheid kan worden afgeleid uit een door een verzekeringsgeneeskundige uitgesproken of afgegeven hersteldverklaring of uit andere omstandigheden, zoals de aard en de ernst van de klachten in objectief medische zin⁵. In geval er bijvoorbeeld weinig of geen klachten meer zijn, dient de betrokkene ook zonder hersteldverklaring weer aan het werk te gaan. Dit vloeit voort uit de controlevoorschriften⁶. Er kan dan ingetrokken worden, zonder dat een hersteldverklaring door het uitvoeringsorgaan is afgegeven. In het kader van de Ziektewet brengt hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel niet met zich mee dat aan de uitkeringsontvanger een termijn gegund wordt om weer aan het werk te gaan.

Wat de invulling en uitwerking van het zorgvuldigheidsbeginsel bij het einde van de ziekengeld betreft, valt de gelijkenis met de WAO/ AAW jurisprudentie op. Het feit dat in het kader van de Ziektewet de betrokkene geen termijn wordt gegund om aan het werk te gaan, doet daaraan niet af. In het kader van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen ingevolge de WAO/AAW immers dient het uitvoeringsorgaan een redelijke termijn alleen in acht te nemen, in geval iemand als gevolg van voortdurende arbeidsongeschiktheid voor zijn vroegere werk genoodzaakt is een nieuwe passende werkkring te vinden. Zo'n situatie doet zich bij herstel van de arbeidsongeschikte in het kader van de Ziektewet als regel niet voor (zie ook paragraaf 4.5.4).

1 CRvB 26-7-1977, RSV 78, 42.

2 CRvB 29-4-1981, RSV 81, 202; CRvB 6-5-1981, RSV 81, 230; CRvB 21-10-1981, RSV 82, 125 en CRvB 21-10-1981, RSV 82, 127.

3 Zo legt De Leede, noot onder CRvB 6-5-1981, RSV 1981, 230, niet zozeer de nadruk op het weten of moeten begrijpen van degene die ziekengeld ontvangt, maar op het uitvoeringsorgaan dat in gebreke is gebleven. Levelt-Overmars vindt in haar noot onder CRvB 21-10-1981, RSV 1982, 125-127 onduidelijk wat de CRvB onder het zorgvuldigheidsbeginsel verstaat.

4 CRvB 21-10-1981, RSV 82, 126; RvB Utrecht 22-9-1982, RSV 83, 22; CRvB 9-6-1982, RSV 83, 39; CRvB 30-11-1983, RSV 84, 83 (iets andere bewoordingen); CRvB 8-2-1984, RSV 84, 185; CRvB 29-2-1984, RSV 84, 198; CRvB 10-10-1984, RSV 85, 98 en CRvB 9-11-1983, RSV 85, 119.

5 CRvB 9-11-1983, RSV 85, 119; CRvB 10-10-1984, RSV 85, 98; CRvB 29-2-1984, RSV 84, 198 en CRvB 30-11-1983, RSV 84, 83.

6 Vergelijk RvB Utrecht 22-9-1982, RSV 83, 22.

Hoe dient men de doorbetaling van uitkering na herstel van de betrokkene tot aan het moment dat hem duidelijk werd, althans redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat hij weer geschikt was tot werken, juridisch te duiden? De CRvB ziet de voortgezette uitkering als een wettelijke uitkering. Op verweer van een bedrijfsvereniging dat het verstrekken van uitkering ondanks de afwezigheid van arbeidsongeschiktheid contra legem is, antwoordde de CRvB dat de ZW het recht op ziekengeld enerzijds verbindt aan het bestaan van ongeschiktheid tot werken wegens ziekte, doch (ongeacht de plicht van een verzekerde weer aan het werk te gaan zodra hij zich daartoe in staat acht) anderzijds bindt aan een individuele beslissing die onder meer berust op controle en hersteldverklaring door een verzekeringsgeneeskundige, zulks op grond van de controlevoorschriften. Het zou de raad dan ook te ver gaan om aan een verzekerde bij gebreke van een terechte hersteldverklaring, terwijl hij ook overigens niet had hoeven begrijpen op welke datum hij in staat werd geacht zijn werk te hervatten, in alle gevallen zonder toetsing van de individuele beslissing recht op ziekengeld te ontzeggen¹. De CRvB betitelt de voortgezette uitkering dan ook veelal als ziekengeld en geeft daaraan geen andere benaming, zoals bijvoorbeeld bedrag gelijk aan ziekengeld².

Van een wettelijke uitkering kan men naar mijn mening niet spreken. Anders dan in de WAO en AAW het geval is, geeft de Ziektewet aan het uitvoeringsorgaan niet expliciet de bevoegdheid om de ingangsdatum van de intrekking van de uitkering op een latere datum dan die van het werkelijk herstel te plaatsen³. Het gaat mijns inziens te ver de intrekkingsregel zoals die in de WAO en AAW te vinden is, analoog toe te passen op de Ziektewet, waar een dergelijke intrekkingsregeling ontbreekt⁴. Terecht wordt daarom in de literatuur gesproken van een uitkering contra legem, althans van buitenwettelijk recht⁵. De aanspraak op betaling van een buitenwettelijke uitkering wordt ontleend aan de toekenningsbeslissing. Die toekenningsbeslissing mag op grond van hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel bij herstel van de belanghebbende niet eerder worden ingetrokken dan met ingang van het moment dat bij de betrokkene duidelijkheid bestaat of redelijkerwijs duidelijkheid had kunnen bestaan omtrent zijn herstel. Het uitvoeringsorgaan moet tot aan de ingangsdatum

1 CRvB 9-6-1982, RSV 83, 39.

2 Zie bijvoorbeeld al CRvB 29-4-1981, RSV 81, 202.

3 Vergelijk Levelt-Overmars in haar noot onder CRvB 21-10-1981, RSV 1982, no. 125-127, p. 302.

4 Een dergelijke opvatting wordt verwoord in het rapport *Contra-legem uitvoering in het sociaal zekerheidsrecht van de SCOSZ*, p. 57.

5 Levelt-Overmars, noot onder CRvB 21-10-1981, RSV 1982, 125-127; De Leede, noot onder CRvB 6-5-1981, RSV 1981, 230; SCOSZ *Contra-legem uitvoering in het sociaal zekerheidsrecht*, p. 39 en De Jong, noot onder CRvB 16-2-1982, RSV 1982, 187.

van de intrekking de uitkering blijven betalen, ofschoon een wettelijke aanspraak op betaling daarvan niet meer is gegeven. De toekenningsbeslissing ruimt voor de belanghebbende, zodra de ongeschiktheid tot werken wegens ziekte is geweken, in haar resultaat een van het materiële recht afwijkende rechtspositie in en verhindert het teruggrijpen op het materiële recht gedurende de periode dat zij geldt. Men kan dan ook zeggen dat de toekenningsbeslissing, voor zover zij niet meer in overeenstemming is met de wet, een zelfstandige, constitutieve werking heeft. Een recht op uitbetaling van de uitkering vanaf het moment van herstel tot aan de dag waarop intrekking mogelijk en geboden is, wordt enkel aan de toekenningsbeslissing ontleend. Hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel zoals bovenomschreven, kan invloed hebben op de inhoud van het intrekkingbesluit. Het zorgvuldigheidsbeginsel heeft dan ook mede materiële betekenis¹. In de sociaal zekerheidsrechtelijke literatuur heeft men er moeite mee om aan dit beginsel een andere dan slechts procedurele betekenis toe te kennen^{2,3}.

Opgemerkt moet nog worden dat de keuze van het zorgvuldigheidsbeginsel bij de toetsing van de beëindigingsbeslissing van het uitvoeringsorgaan door de CRvB wel is overwogen. In een uitspraak uit 1981 stelde de rechter dat niet zozeer het beginsel van de rechtszekerheid was geschon- den, zoals de Raad van Beroep in de betreffende gerechtelijke procedure had aangenomen, als wel het zorgvuldigheidsbeginsel⁴. Volgens Levelt-Overmars⁵ past de keuze van de Raad van Beroep zeker in de jurisprudentie van de CRvB. In situaties waarin rechten die de betrokkene meent te hebben, niet werden ontzien, wordt volgens haar zeer vaak geconclueerd tot strijd met de rechtszekerheid⁶.

1 Vergelijk Levelt-Overmars, noot onder CRvB 21-10-1981, RSV 1982, 125-127.

2 SCOSZ, *Contra-legem* uitvoering in het sociaal zekerheidsrecht, p. 39. Er wordt gesteld dat de CRvB de niet tijdige aanzegging van het einde van het ziekengeld beschouwt als een schending van het formele zorgvuldigheidsbeginsel. Die onzorgvuldigheid kan echter in die visie alleen worden goedge maakt door enige voortzetting van de uitkering. Haverkamp, SMA 1982, p. 600 beschouwt het zorgvuldigheidsbeginsel enkel als een formeel beginsel.

3 Zie paragraaf 4.5.4 voor een bespreking van de algemene administratiefrechtelijke literatuur.

4 CRvB 21-10-1981, RSV 82, 127.

5 In haar noot onder CRvB 21-10-1981, RSV 82, 125-127.

6 De door Levelt-Overmars gegeven voorbeelden acht ik niet overtuigend. Geen enkele van de door haar genoemde uitspraken betrof een vernietiging van de beslissing wegens strijd met het beginsel van de rechtszekerheid omdat tussentijds de omstandigheden die beslissend waren voor het recht op uitkering, zich gewijzigd hadden.

4.6.4 Het einde van het recht door het verstrijken van tijd

De Ziektewet bepaalt niet uitdrukkelijk wanneer het recht op uitkering door het verstrijken van tijd eindigt¹. Wel bepaalt artikel 29 lid 2 ZW, voor zover van belang, dat ziekengeld wordt uitgekeerd over iedere dag dat de ongeschiktheid tot werken duurt gedurende ten hoogste twee en vijftig weken². Anders dan artikel 19 ZW, dat zoals in paragraaf 3.3.4 aan de orde kwam betrekking heeft op het bestaan van het stamrecht, bevindt artikel 29 lid 2 ZW zich in het tweede hoofdstuk van de tweede afdeling van de Ziektewet dat als opschrift draagt "Van het ziekengeld". Deze plaats in de wet wijst erop dat artikel 29 lid 2 ZW betrekking heeft op de periode waarin dagelijks afzonderlijke aanspraken ontstaan voor zover zich geen bijzondere omstandigheden voordoen.

De termijn vangt aan op de dag die in paragraaf 3.4.5 is aangeduid als de begin- of ingangsdatum van de uitkering. Dit is de dag waarop een verzekerde ongeschikt is tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte en hij feitelijk niet werkt of zijn werkzaamheden heeft gestaakt. Als er wachtdagen gelden, kan eerst over de dag na het verstrijken daarvan uitkering worden gedaan. Dan geldt die dag als ingangsdatum. Voor 1967 werd de bedoelde dag door de wetgever zelf als begindatum aangemerkt³. Nadien niet meer. Aanvankelijk liet de CRvB in het midden of er een wezenlijk verschil bestond tussen de oude en nieuwe tekst van artikel 29 ZW en met name of op grond van de nieuwe tekst moet worden aangenomen of over de volle twee en vijftig weken minus de twee wachtdagen uitkering moet worden verleend⁴. Later leidde de CRvB uit de wetsgeschiedenis af dat bij de berekening van de maximale uitkeringstermijn de twee wachtdagen als bedoeld in artikel 29 lid 3 ZW niet mogen worden meegeteld⁵. De 52-weeken termijn begint derhalve pas te lopen ná het verstrijken van de wachtdagen.

De periode van 52 weken kan worden beschouwd als de periode gedurende welke in het algemeen afzonderlijke aanspraken ontstaan. Over verschillende dagen binnen die periode wordt soms echter hetzij op grond van de

1 Voor 1967 kon naar mijn mening het stamrecht op ziekengeld wel verjaren. Zie noot 6, p. 229.

2 Op bijzonderheden van artikel 29 leden 7 en 8 ZW ga ik niet in.

3 Het betrof artikel 29 lid 2 ZW 1952. Dit artikel werd veranderd door de wet van 18-2-1966, Stb. 85.

4 CRvB 29-10-1968, RSV 69, 23 (zie ook noot 2, p. 163).

5 CRvB 12-3-1975, RSV 75, 312. De Rave, p. 136 gaat er van uit dat de betreffende dagen ook niet mee tellen als over een van die dagen bovenwettelijke uitkering is verleend. Daarin heeft hij mijns inziens gelijk als over de wachtdagen uitkering zou worden verstrekt in het kader van artikel 57 lid 1 ZW. Anders ligt de situatie wanneer op grond van artikel 29 lid 3 laatste volzin ZW geen wachtdagen gelden. Wanneer geen wachtdagen gelden, gaat de uitkering eerder in en het recht op uitkering eindigt ook eerder.

wettelijke bepalingen alleen, hetzij krachtens de wet op grond van een beslissing van het uitvoeringsorgaan, geen ziekengeld uitgekeerd of uitbetaald. Dit feit is op de duur van de periode van 52 weken van geen enkele invloed. Ná ingang van de uitkering ligt bij voortduring van de ongeschiktheid tot werken het eindtijdstip van de uitkering vast. Van een verschuiving van de uitkering in de loop van de tijd omdat over een deel van de periode van 52 weken het ziekengeld niet werd uitgekeerd of uitbetaald, kan geen sprake zijn. Van oudsher wordt dit standpunt door de rechtspraak ingenomen¹.

Regel is dat telkens wanneer ongeschiktheid tot werken intreedt, een uitkeringsperiode van maximaal 52 weken volgt. Soms is die periode korter. Dit is het geval wanneer de ongeschiktheid tot werken aanvangt binnen vrij korte tijd na een vroeger ziektegeval ter zake waarvan uitkering werd genoten. Artikel 29 lid 5 ZW bepaalt voor deze situatie dat voor het bepalen van de periode van 52 weken, perioden waarover ziekengeld wordt uitgekeerd, worden samengeteld indien zij elkaar met een onderbreking van minder dan een maand opvolgen. Daarbij worden op grond van artikel 29 lid 6 ZW met periodes waarover ziekengeld wordt uitgekeerd gelijkgesteld de periodes waarover in verband met het bepaalde in artikel 31, 32, 42 en 44 geen ziekengeld wordt uitbetaald. Dit is in overeenstemming met hetgeen hiervoor werd gesteld over het karakter van de uitkeringsperiode. De opsomming van wetsartikelen in artikel 29 lid 6 ZW is mijns inziens, gelet op dat karakter, niet uitputtend. Ook bijvoorbeeld de periode dat aan een verzekerde op grond van artikel 43 ZW geen ziekengeld toekomt, kan men als periode van uitkering beschouwen. Dit geldt ook voor de zaterdagen en zondagen. Omtrent dit laatste oordeelt de CRvB echter anders². Gevolg van de toepassing van artikel 29 lid 5 ZW is, dat in geval iemand bijvoorbeeld over X aantal weken uitkering heeft genoten en binnen de in artikel 29 lid 5 ZW bedoelde periode van een maand aan hem opnieuw ziekengeld uitgekeerd wordt, op grond van een in de zin van artikel 29 lid 4 ZW opnieuw ingetreden ongeschiktheid tot werken terzake van die ongeschiktheid slechts uitkering wordt verstrekt over een periode van twee en vijftig minus X weken. Voor wat betreft de uitkeringsduur zou men de tweede en volgende uitkeringsperiode kunnen beschouwen

1 CRvB 30-6-1938, B 38, 781; RvB Rotterdam 17-7-1939, B 40, 229, CRvB 22-7-1953, B 54, 47, CRvB 15-1-1963, RSV 63, 38, CRvB 13-7-1965, RSV 65, 126. Anders nog bijvoorbeeld: Scheidsgerecht van de Federatie der Bedrijfsverenigingen te Groningen 14-9-1936, B 36, 844. In deze gevallen bestaat weliswaar een stamrecht op uitkering maar er ontstaan geen afzonderlijke aanspraken voor zover het ziekengeld niet wordt uitgekeerd of uitbetaald. Zie hieromtrent paragraaf 6.3. Opmerking verdient dat een verschuiving van de bevallingsuitkering soms wel mogelijk is. Vergelijk CRvB 2-3-1988, RSV 88, 249. Hierop ga ik niet in.

2 CRvB 22-3-1974, RSV 74, 296.

als voortzettingen van de eerste periode. Hierop wijst ook het feit dat de wetgever heeft bepaald dat de wacht dagen waarover geen ziekengeld wordt uitgekeerd, slechts éénmaal in aanmerking worden genomen (artikel 29 lid 5, tweede volzin).

Indien de betrokkene ongeschikt tot werken blijft, wordt na het verstrijken van de maximale uitkeringstermijn niet langer uitkering verstrekt, ook niet indien de omstandigheden zich wijzigen¹. Men kan aannemen dat op dat moment ook het stamrecht op uitkering door het verstrijken van tijd eindigt, ook al komt dit niet uitdrukkelijk in de wettekst naar voren.

Een nieuw stamrecht op ziekengeld met daaraan gekoppeld een hernieuwde ingang van de uitkering ontstaat daarna weer als er sprake is van een opnieuw intreden van de ongeschiktheid tot werken wegens ziekte². De CRvB oordeelde dat van een opnieuw intreden van de ongeschiktheid tot werken geen sprake is wanneer iemand, nadat hij over de volle termijn ziekengeld heeft genoten, daarna arbeid gaat verrichten die de maatschap vormde bij de beoordeling van zijn ongeschiktheid tot werken in die periode, terwijl hij daartoe ongeschikt gebleven is. In zo'n situatie ontstaat geen nieuw recht op ziekengeld³. Van het opnieuw intreden van de ongeschiktheid tot werken kan volgens de rechtspraak evenmin worden gesproken indien de betrokkene, ongeschikt gebleven voor de "oude" arbeid waarnaar hij tijdens het genieten van ziekengeld is beoordeeld, andere arbeid aanvaardt waarvoor hij evenzeer ongeschikt is, mits die laatste arbeid zowel naar zijn aard als wat betreft de belastende factoren gelijkgesteld kan worden met de oude arbeid. Ook in deze gevallen blijft de ongeschiktheid tot werken bij voortduring bestaan, zodat een nieuw recht op uitkering niet ontstaat⁴. Een nieuw recht op uitkering ontstaat tenslotte ook niet in een situatie dat de uitkeringsperiode is verstreken en de betrokkene binnen een maand opnieuw ongeschikt tot werken wordt. Op grond van artikel 29 lid 6 ZW wordt volgens de CRvB terzake van die ongeschiktheid geen ziekengeld verstrekt⁵.

1 Behoudens het bepaalde in artikel 29 lid 7 en 8 ZW. Vergelijk hieromtrent CRvB 19-5-1982, RSV 82, 205. Hierop ga ik niet in.

2 De memorie van toelichting op de wijziging van de Ziektewet (TK 1962-1963, 7171, nr. 8, p. 16) drukt het aldus uit dat telkens als de ongeschiktheid tot werken intreedt, in beginsel aanspraak op ziekengeld ontstaat gedurende twee en vijftig weken. Helemaal juist lijkt dit niet. Recht op uitkering ontstaat telkens zodra een verzekerde ongeschikt is tot werken wegens ziekte en duurt bij voortdurende ongeschiktheid tot werken voort tot twee en vijftig weken na de ingangsdatum van de uitkering.

3 CRvB 16-7-1971, RSV 71, 274 en CRvB 19-9-1979, RSV 80, 28. De betrokkene verrichtte het werk tot schade van zijn gezondheid en was derhalve ongeschikt gebleven in de zin van artikel 19 ZW.

4 CRvB 19-9-1979, RSV 80, 28 en CRvB 4-7-1979, RSV 79, 231.

5 CRvB 23-4-1975, RSV 75, 375. In deze uitspraak komt vooral naar voren dat hierdoor wordt voorkomen dat een verzekerde die binnen een maand na afloop van de maximum termijn arbeidsongeschikt wordt opnieuw de hele wachttijd zou moeten doorlopen alvo-

Aan het uitvoeringsorgaan is bij de bepaling van de maximumduur van het ziekengeld in een individueel geval geen vrijheid gelaten. Een beslissing is daarom geen voorwaarde voor het einde van het stamrecht en het einde van (het recht op uitbetaling van) de uitkering. Wel dient intrekking van de uitkering plaats te vinden wanneer het stamrecht eindigt en de uitkering is toegekend. De intrekking gaat in op de dag die daarop volgt. Het einde van het stamrecht en het einde van de uitkering worden in zo'n beslissing bindend vastgesteld.

4.6.5 Samenvatting

Het stamrecht op ziekengeld eindigt van rechtswege bij het herstel van de werknemer, het bereiken van de eerste dag van de maand waarin de belanghebbende de leeftijd van 65 jaar bereikt, het verstrijken van de maximale uitkeringsduur of het overlijden van de rechthebbende. In het algemeen heeft de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking op de dag waarop het stamrecht eindigt. Dit is slechts anders indien de rechthebbende overlijdt en hem het ziekengeld reeds is uitbetaald over dagen die na zijn overlijden gelegen zijn. De uitkering moet worden ingetrokken wanneer het stamrecht eindigt en de uitkering is toegekend. De intrekking gaat in op de dag volgende op die waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Een beslissing in overeenstemming met de wet stelt het einde van het stamrecht en het einde van de uitkering bindend vast (zie paragrafen 4.6.2 en 4.6.4). Hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel brengt soms een zeker uitstel van de intrekking van de toegekende uitkering met zich mee. Wanneer dat het geval is, moet in strijd met de tekst van de wet op basis van een toekenningsbeslissing uitkering verstrekt worden tot aan het ogenblik dat de betrokkene wist of redelijkerwijs had kunnen begrijpen dat hij geschikt was tot werken, ook al is voorheen de ongeschiktheid tot werken geweken. Hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel bewerkstelligt dat de uitkering later dan de wet impliceert, kan worden ingetrokken. De beslissing verhindert het teruggrijpen op het recht zoals dat in de wet is vastgelegd (zie paragraaf 4.6.3). Opmerking verdient tenslotte dat het einde van het recht op ziekengeld altijd definitief is. Een herleving van het recht op uitkering vindt niet plaats.

rens voor WAO uitkering in aanmerking te komen. De wetgever zou het opnieuw door-
maken van de wachttijd zoveel mogelijk hebben willen vermijden.

4.7.1 Inleiding

In de WWV maakt alleen artikel 19 uitdrukkelijk melding van het eindigen van het recht op uitkering. Ofschoon deze bepaling zich niet bevindt in de paragraaf over het recht op uitkering, maar in die over het bedrag en de duur van de uitkering, moet men op grond van de bewoordingen van het artikel aannemen dat de bepaling het einde van het stamrecht betreft. Artikel 19 lid 1 WWV maakt immers melding van het einde van een ingevolge artikel 9 WWV¹ geldend recht op uitkering. Een recht op uitkering "geldt" wanneer niet alleen is voldaan aan de voorwaarden voor het stamrecht op uitkering in de zin van artikel 9 WWV maar ook overigens het bestaan van het stamrecht op uitkering niet wordt verhinderd². Hierbij kan men denken aan de afwezigheid van de in artikel 13 WWV genoemde uitsluitingsgronden en het niet gebruikt hebben van de bevoegdheid het recht op uitkering uit te sluiten wanneer een maatregel in de zin van artikel 14 WWV moet worden getroffen³. Zie omtrent artikel 14 WWV hoofdstuk 5.

Blijkens artikel 19 lid 1 aanhef WWV kan het stamrecht op uitkering op twee manieren eindigen⁴. Op de eerste plaats kan het recht eindigen op grond van het bepaalde in paragraaf 1 van het derde hoofdstuk van de WWV. Deze paragraaf betreft het recht op uitkering. Het gaat er dan om dat de betrokkene niet langer voldoet aan de voorwaarden die gelden voor het bestaan van het recht op uitkering. Deze situatie komt in paragraaf 4.7.2 aan de orde. Artikel 19 lid 1 WWV bevat, behalve een verwijzing naar de paragraaf over het recht op uitkering, een ingewikkelde regeling over het einde van het recht op uitkering door het verstrijken van tijd. Deze regeling wordt besproken in paragraaf 4.7.4. In paragraaf 4.7.2 en 4.7.4 zal voorts worden besproken op welke dag de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft.

Indien het recht op uitkering niet door tijdsverloop is geëindigd, hoeft dit einde niet definitief te zijn. Artikel 9 lid 4 WWV bevat een regeling over

1 Het recht moet ingevolge artikel 9 WWV gelden. Dit betekent dat het recht op uitkering ingevolge artikel 10 WWV gevolgd door ingang van die uitkering in de zin van artikel 18 WWV de maximum duur van het recht op uitkering in de zin van artikel 19 lid 1 WWV niet beïnvloedt. Vergelijk Eiselin SMA 1981, p. 174.

2 Vergelijk Eiselin SMA 1981, p. 175.

3 Zie paragraaf 3.3.5. Ook de term "geldend" in artikel 9 lid 4 ziet mijns inziens op de aanwezigheid van de voorwaarden in de zin van artikel 9 lid 1 en volgende WWV en de afwezigheid van uitsluitingsgronden in de zin van artikel 13 WWV en het niet gebruikt hebben van de bevoegdheid het recht op uitkering uit te sluiten wanneer een maatregel in de zin van artikel 14 WWV moet worden getroffen.

4 Vergelijk CRvB 25-9-1985, RSV 86, 20.

de herleving van dit recht. Periodes tussen het eindigen en weer herleven van het recht leveren op grond van artikel 19 lid 1 WWV in de meeste gevallen een verlenging op van de maximale duur van het recht op uitkering. Vandaar dat de herleving van het recht in paragraaf 4.7.3 behandeld wordt voor de bespreking van het eindigen van het recht op uitkering door tijdsverloop in paragraaf 4.7.4. In paragraaf 4.7.3 zal ook aan de orde komen wanneer de eerste afzonderlijke aanspraak na herleving van het stamrecht ontstaat. Een samenvatting volgt in paragraaf 4.7.5.

4.7.2 Het einde van het recht bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden

In de WWV is van een strak opgezet systeem waarin een helder onderscheid gemaakt wordt tussen de vereisten die gelden voor het ontstaan van het stamrecht en de voorwaarden die het voortbestaan van het stamrecht betreffen, geen sprake¹. De gronden voor het tenietgaan van het stamrecht worden niet met zoveel woorden in de wet genoemd, maar men kan ze destilleren uit de bepalingen die de voorwaarden bevatten voor het ontstaan van het stamrecht². Meestal zijn de in artikel 9 en 13 WWV genoemde voorwaarden die gelden voor het ontstaan van het recht, tevens voorwaarden voor het voortbestaan daarvan³. Zo gaat het recht op WWV uitkering teniet wanneer geen sprake meer is van werkloosheid. Dit is volgens de CRvB het geval wanneer de belanghebbende weer gaat werken in de voor hem normale omvang. Verricht de betrokkene niet in voor hem normale omvang werk, dan bestaat de werkloosheid gedeeltelijk voort en heeft hij in verband met het bepaalde in artikel 9 lid 1 WWV, dat het recht op uitkering verbindt aan gehele of gedeeltelijke werkloosheid, recht op uitkering⁴. Dit recht wordt door het groter of kleiner worden van de werkloosheid niet beïnvloed⁵. Tijdens het bestaan van gedeeltelijke werkloosheid wordt geen nieuw recht op uitkering opgebouwd⁶. Geheel in die lijn ligt de uitspraak van de CRvB waarin wordt

1 Vergelijk Riphagen, dissertatie, p. 61.

2 Vergelijk Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 82.

3 Noordam, Sociaal Bestuursrecht, p. 82.

4 Vele uitspraken gaan hier impliciet van uit. Bijvoorbeeld CRvB 20-4-1977, RSV 77, 273 en CRvB 16-9-1981, RSV 82, 34. Expliciet wordt dit standpunt verwoord in CRvB 11-12-1985, RSV 86, 177.

5 Eiselin, SMA 1981, p. 171.

6 Juist daarom heeft Willekens, Overzicht rechtspraak sociale verzekering, SMA 1986, p. 608 e.v. kritiek. Deze consequentie is voorwaar geen stimulans om tijdens een werkloosheidsperiode arbeid van mindere omvang als waarnaar het recht op WWV uitkering is beoordeeld te aanvaarden. Willekens wijst erop dat een Raad van Beroep 24-4-1986, WWV 1986, 104, de genoemde consequentie niet trok.

vastgesteld dat het recht op uitkering niet eindigt wanneer de gerechtigde die volledig werkloos was, op halve dagen in dienstbetrekking gaat werken¹. Het college doet daarbij een beroep op de bewoordingen van de wet en met name op de redactie van artikel 17 lid 2 WWV. Deze bepaling regelt de aftrek van inkomsten uit arbeid die de werknemer verricht in de periode waarover hij recht op uitkering heeft². De CRvB trekt deze lijn ook door in geval een volledig werkloze werknemer enkele volle dagen per week gaat werken. De raad overweegt dat het niet werkloos zijn op bedoelde dagen niet inhoudt dat de werkloosheid en diensengevolge het recht op uitkering zou zijn geëindigd. De periode van werkloosheid is slechts met een of meer dagen onderbroken geweest³. Ook in dit geval ziet het college in de aftrekregel van artikel 17 lid 2 WWV een argument voor zijn opvatting. Het genoemde artikelonderdeel maakt immers geen onderscheid ten aanzien van inkomsten uit arbeid tussen dagen waarop volledig en dagen waarop gedeeltelijk arbeid is verricht. De laatstgenoemde uitspraak is in de literatuur met gemengde gevoelens ontvangen⁴. Met name wordt aangevoerd dat in het stelsel van de wet het recht op uitkering per dag moet worden gezien en beoordeeld. Dit zou dan tot gevolg hebben dat over dagen waarop de belanghebbende volledig werkt, geen recht op uitkering zou bestaan. Het recht eindigt zodra op een dag volledig wordt gewerkt en herleeft weer, op grond van artikel 9 lid 4 WWV, wanneer van een volledige werkdag geen sprake is. Dit betekent een verlenging van de uitkeringsduur met dagen waarop de betrokkene volledig heeft gewerkt⁵. Diverse passages uit de memorie van toelichting op de WWV lijken steun te bieden aan de opvatting dat per dag bekeken moet worden of iemand werkloos is en daarom recht op uitkering heeft. Zo bevat volgens de toelichting artikel 15 het beginsel dat de uitkering wordt vastgesteld over elke dag van zijn normale werkweek waarop iemand geheel of ten dele werkloos is⁶. Ook de toelichting op artikel 9 lid 4 WWV gaat er van uit dat de werkloosheid en daarmee het recht op uitkering eindigt als tijdelijk volledig wordt gewerkt⁷.

Dat, zoals in paragraaf 3.4.6 naar voren kwam, afzonderlijke aanspraken van dag tot dag ontstaan, hoeft mijns inziens nog niet te betekenen dat de werkloosheid als voorwaarde voor het bestaan van het stamrecht ook van

1 CRvB 3-5-1978, RSV 78, 281.

2 Zie hieromtrent hoofdstuk 6, vergelijk voorts CRvB 19-3-1980, PS 1980, p.314.

3 CRvB 19-3-1980, RSV 80, 172.

4 Eiselin, SMA 1981, p. 177 e.v. Stribos in Deeltijdarbeid, p. 142 e.v.

5 Zie over de herleving van het recht paragraaf 4.7.3 en over het einde van het recht door tijdsverloop paragraaf 4.7.5.

6 TK 1963-1964, 7736, nr. 3, p. 15.

7 TK 1963-1964, 7736, nr. 3, p. 14 "lid 4 regelt de herleving van het recht van de werknemer op uitkering nadat de uitkeringsperiode ... doordat hij tijdelijk heeft gewerkt ... onderbroken is geweest."

dag tot dag moet worden gezien. Om te kunnen beoordelen of iemand op een dag werkloos is in de zin van artikel 9 lid 1 WWV, zou men ook een langere meer representatief te achten periode van bijvoorbeeld een week of een maand als uitgangspunt kunnen nemen. De CRvB onderscheidt tussen periodes van werken welke het recht op uitkering doen eindigen en die welke dat niet doen¹. In een andere uitspraak² acht de CRvB voor het eindigen van het recht op uitkering in de zin van artikel 9 lid 4 WWV van belang dat de betrokken werknemer een werkkring aanvaardt die in beginsel een nieuw recht op uitkering kan doen ontstaan, maar daaruit werkloos wordt voordat dit nieuwe recht in verband met het bepaalde in artikel 9 lid 1 WWV is gerealiseerd. De CRvB oordeelde dat van een zodanige werkkring geen sprake was indien belanghebbende gedurende 19 respectievelijk 12 dagen voor een werkgever pro deo zijn diensten verleende. Deze uitspraak ligt niet in de lijn van de overige rechtspraak. De indruk wordt gewekt dat het verrichten van pro deo werkzaamheden het einde van het recht op uitkering in de zin van artikel 9 lid 4 WWV niet kan teweegbrengen. Hetzelfde resultaat had de CRvB kunnen bereiken door te overwegen dat de belanghebbende niet in de voor hem normale omvang werk had, waarbij gelet op het bijzondere karakter van de werkzaamheden uitgegaan diende te worden van een langere representatief te achten periode.

Niet altijd zijn ontstaansvoorwaarden ook onbeperkt bestaansvoorwaarden voor het recht op uitkering. Dat is het geval bij het vereiste van het werknemerschap³. De CRvB neemt als uitgangspunt dat het recht op uitkering slechts wordt verkregen door degene die ten tijde van het intreden van zijn werkloosheid als werknemer kan worden beschouwd⁴. Voorts is het volgens de CRvB in beginsel onjuist een eenmaal toegekende uitkering te beëindigen omdat de betrokkene de hoedanigheid van werknemer heeft verloren. Het college overweegt dat artikel 2 WWV slechts is bedoeld om aan het daarin neergelegde criterium te toetsen of een aanvraag tot toekenning kan leiden⁵. Ten tijde van de ingang van de uitkering dient de betrokkene derhalve nog steeds werknemer te zijn wil hij voor uitkering in aanmerking komen⁶. Kan daarna van een werknemerschap van betrokkene niet meer worden gesproken, dan leidt dit niet tot het einde van het recht. Behalve de hoedanigheid van werknemer had de eis van kost-

1 CRvB 12-12-1984, JWWV/WSW 85, 59.

2 CRvB 18-12-1985, RSV 86, 122.

3 Vergelijk Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 83 en Riphagen, dissertatie, p. 225.

4 CRvB 4-11-1969, RSV 70, 25 en CRvB 20-4-1977, RSV 77, 273.

5 CRvB 27-9-1978, RSV 79, 9 en CRvB 2-1-1980, RSV 80, 105.

6 CRvB 31-5-1977, RSV 77, 279 en CRvB 9-2-1971 RSV 71, 168.

winnerschap die vroeger gesteld werd aan gehuwde vrouwen blijkens de jurisprudentie van de CRvB ook geen voortdurend karakter¹.

Het stamrecht eindigt voorts bij overlijden van de rechthebbende. De feiten immers die de wet stelt als voorwaarden voor het ontstaan van het recht zijn geheel en al toegesneden op de persoon van de rechthebbende. Aan het uitvoeringsorgaan is geen vrijheid gelaten te bepalen of de belanghebbende niet meer voldoet aan de voorwaarden die gelden voor het voortbestaan van het recht op uitkering en die genoemd zijn in artikel 9 en 13 WWV. Het recht op uitkering eindigt van rechtswege. De dag waarop het stamrecht eindigt, is, indien de uitkering is ingegaan, tevens de dag waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Uit de wet kan niet anders worden afgeleid².

In de WWV wordt niet aangegeven dat de uitkering, indien deze is toegekend, moet worden ingetrokken ingeval het recht op uitkering is geëindigd. Zoals reeds aan de orde kwam in paragraaf 4.3 ga ik ervan uit dat er een intrekkingsbeslissing genomen moet worden, nu de wet niet aangeeft dat geen intrekking plaatsvindt. De intrekkingsbeslissing stelt het einde van het stamrecht bindend vast. Deze intrekking behoort in het algemeen in te gaan op de dag volgend op die waarop de afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Opmerking verdient evenwel dat artikel 27 WWV een rol speelt in die gevallen waarin het uitvoeringsorgaan pas achteraf merkt op welke dag de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Dit artikel bepaalt dat slechts in bepaalde nauwkeurig omschreven gevallen de toekenningsbeslissing met terugwerkende kracht gewijzigd wordt. Uit artikel 27 lid 2 WWV blijkt voorts dat het uitvoeringsorgaan kan afzien van een wijziging met terugwerkende kracht. In geval ingevolge artikel 27 WWV intrekking met terugwerkende kracht niet kan plaatsvinden, moet het uitvoeringsorgaan de uitkering betalen tot aan de ingangsdatum van de intrekking, ook al voldoet de belanghebbende niet meer aan de voorwaarden voor het bestaan van het stamrecht en is de dag waarop de laatste betalingsaanspraak betrekking heeft reeds lang verstreken. Het recht op uitbetaling van de uitkering na het verstrijken van laatstgenoemde dag kan enkel ontleend worden aan de toekenningsbeslissing, die op grond van de wet niet met terugwerkende kracht mag worden ingetrokken. Voor zover uitkering moet worden verleend, terwijl de voorwaarden voor het stam-

1 Deze eis was gesteld in artikel 13 lid 1 sub e WWV. Zie bijvoorbeeld CRvB 14-5-1986, RSV 86, 229. Aan een vrouw die ten tijde van de ingang van de uitkering ongehuwd was maar later in het huwelijk trad, kon de kostwinnerseis niet worden gesteld.

2 Met name kan men niet uit artikel 19 lid 2 WWV afleiden dat de uitkering, indien zij aan degene aan wie zij is toegekend, reeds is uitbetaald over dagen gelegen na diens overlijden, terecht is uitbetaald. Uit artikel 35 ZW, 44AAW, 53 WAO, 18 AOW en 29 AWW kan men dit wel afleiden. De reden lijkt te zijn dat de WWV uitkering altijd achteraf wordt uitbetaald.

recht en de voorwaarden voor het ontstaan van afzonderlijke aanspraken niet gegeven zijn, heeft de toekenningsbeslissing een constitutief karakter.

4.7.3 Herleving van het recht

Het einde van het stamrecht is niet altijd definitief. Behalve als het recht eindigt door tijdsverloop (zie hieromtrent paragraaf 4.7.4) is een herleving van het recht mogelijk. Wordt iemand na tijdelijke werkhervatting die geleid heeft tot het einde van het stamrecht, opnieuw werkloos of valt een uitsluitingsgrond weg, dan herleeft dit recht op grond van artikel 9 lid 4 WWV indien geen nieuw recht op uitkering is ontstaan¹. De herlevingsmogelijkheid is niet beperkt². Bij herleving van het recht na herintreden van werkloosheid of het wegvallen van een uitsluitingsgrond is aan het uitvoeringsorgaan geen vrijheid gelaten. Daarom kan worden gezegd dat de herleving van rechtswege plaatsvindt³. Volgens de CRvB⁴ bestaat voor het uitvoeringsorgaan niet de verplichting ambtshalve tot hernieuwde uitbetaling van het herleefde recht te komen. Men zou kunnen zeggen dat voor ontstaan van afzonderlijke aanspraken na herleving van het stamrecht een hernieuwde aanvraag van de belanghebbende vereist is. Volgens Noordam⁵ komt de noodzaak van het indienen van een verzoek om uitkering procedureel gezien overeen met het geldend maken van een nieuwe aanspraak. Volgens hem is voor het geldend maken van de aanspraak ook een beslissing van het uitvoeringsorgaan vereist⁶. Willekens⁷ leidt uit laatstgenoemde uitspraak af dat het recht op uitkering niet automatisch (of van rechtswege) (hernieuwd) in werking treedt of ontstaat. Mijns inziens is het herleven van het stamrecht en het ontstaan van de eerste afzonderlijke aanspraak na herleving van het stamrecht te vergelijken met het ontstaan van het stamrecht en het ontstaan van de eerste afzonderlijke aanspraak. De aanvraag en beslissing hebben in beide situaties

1 Vergelijk TK 1963-1964, 7736, nr. 3, p. 14; CRvB 18-12-1985, RSV 86, 122.

2 TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 185; Andringa e.a., p. 80; Noordam, SMA 1986, p. 110.

3 Vergelijk CRvB 5-9-1979, RSV 80, 9 en CRvB 28-10-1981, RSV 82, 54. Opmerking verdient dat wanneer herleving van het recht plaatsvindt nadat de door het uitvoeringsorgaan ingevolge artikel 14 WWV vastgestelde duur van de uitsluiting is verstreken, of indien het uitvoeringsorgaan de werking van de uitsluiting bekort, de beslissing van het uitvoeringsorgaan invloed uitoefent op het al dan niet aanwezig zijn van een situatie waarin herleving kan plaatsvinden. Ik zou willen aannemen dat in dat geval de herleving niet van rechtswege plaatsvindt (zie hoofdstuk 5.6).

4 CRvB 29-10-1980, RSV 81, 53.

5 Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 85.

6 Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 81.

7 Willekens, Overzicht rechtspraak sociale verzekering, SMA 1985, p. 626.

een vergelijkbare betekenis. Ik verwijs voor die betekenis naar hetgeen hieromtrent in hoofdstuk 3 is opgemerkt.

Wanneer er sprake is van een herleving van een reeds eerder opgebouwd recht, herleeft dit recht in volle omvang. Dit impliceert dat de voorwaarden die enkel als ontstaansvoorwaarde gelden of ten tijde van de eerste ingang van de uitkering aanwezig moeten zijn, niet opnieuw na eindigen en herleving van het recht op uitkering gesteld kunnen worden¹. Ook komt bij herleving van het recht een nieuwe dagloonvaststelling niet aan de orde².

4.7.4 Het einde van het recht door het verstrijken van tijd

Artikel 19 lid 1 WWV bevat een ingewikkelde regeling over het einde van het recht op uitkering door tijdsverloop. Het stamrecht eindigt een bepaalde periode na de ingangsdatum van de uitkering. De duur van de periode hangt af van de leeftijd van de betrokken werknemer ten tijde van de ingang van de uitkering. Voor werknemers jonger dan drieëntwintig jaar, duurt die periode een half jaar (artikel 19 lid 1 sub a WWV), voor degenen die ouder zijn dan drieëntwintig maar jonger dan dertig jaar eindigt het recht één jaar na de ingangsdatum (artikel 19 lid 1 sub b WWV). Is de werknemer op de ingangsdatum tussen de dertig en vijfendertig jaar, dan eindigt het recht anderhalf jaar na de ingangsdatum (artikel 19 lid 1 sub c WWV). Voor al deze werknemers wordt de uitkeringsperiode verlengd met een half jaar indien zij een bepaald arbeidsverleden kunnen aantonen (artikel 19 lid 1 sub e WWV). Voor een werknemer die ouder is dan vijfendertig jaar op de ingangsdatum, eindigt het recht twee jaar na dat tijdstip (artikel 19 lid 1 sub d WWV). Is een werknemer zestig jaar of ouder op de dag waarop ingevolge artikel 19 lid 1 sub d WWV het recht zou eindigen, dan eindigt het recht op uitkering pas op de eerste dag van de maand waarin hij de leeftijd van vijfenzestig jaar bereikt. Behalve in de laatstgenoemde situatie levert een herleving van het recht op uitkering na een tijdelijke onderbreking van dit recht, als bedoeld in artikel 9 lid 4 WWV, een verlenging op van de periode dat het recht op uitkering duurt met de duur van de onderbreking van het recht³.

1 CRvB 14-5-1986, RSV 86, 229.

2 CRvB 6-11-1985, RSV 86, 104. Zie hieromtrent ook Willekens, Overzicht rechtspraak sociale verzekering, SMA 1984, p. 607 en SMA 1986, p. 606.

3 In de TK 1963-1964, 7736, nr. 3, p. 16 wordt gesteld dat de tekst van de wet voorkomt dat de onderbreking van de uitkeringsperiode zou leiden tot een vermindering van het maximum aantal dagen waarover uitkering kan worden genoten. Juister was geweest als de toelichting niet over een onderbreking van de uitkeringsperiode maar van een onderbreking van het recht op uitkering na ingang van de uitkering had gerept. De TK 1985-

Bij de bepaling van het einde van het recht door tijdsverloop is aan het uitvoeringsorgaan geen vrijheid gelaten. Het stamrecht op uitkering eindigt derhalve door het verstrijken van de tijd van rechtswege. De dag waarop het stamrecht eindigt is tevens de dag waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Uit de wet kan niets anders worden afgeleid. Indien de uitkering is toegekend, zal zodra het stamrecht is geëindigd, de uitkering moeten worden ingetrokken nu de wet niet bepaalt dat intrekking niet plaatsvindt. Deze intrekking zal in het algemeen dienen in te gaan op de dag volgend op die waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Het bepaalde in artikel 27 WWV brengt in sommige gevallen met zich mee dat de ingang van de intrekking op een later tijdstip moet plaatsvinden. Zie omtrent de betekenis van artikel 27 WWV paragraaf 4.7.2.

De periode waarover het recht na ingang van de uitkering bestaat, kan worden beschouwd als de periode waarover in het algemeen afzonderlijke aanspraken ontstaan. Over verschillende dagen binnen die periode wordt soms echter hetzij op grond van de wet alleen, hetzij krachtens de wet op grond van een beslissing geen WWV uitkering uitbetaald¹. Dergelijke onderbrekingen van de uitkering leveren geen onderbrekingen van het stamrecht op uitkering op zodat de periode waarop dit recht na ingang van de uitkering bestaat, niet wordt verlengd.

Eiselin² constateerde in 1981 dat door de gemeenten in de praktijk artikel 19 lid 1 WWV zo werd toegepast dat het aantal dagen waarover de werknemer uitkering krijgt uitbetaald, eerder maatstaf is voor de berekening van de maximum uitkeringsduur dan het aantal dagen waarop recht op uitkering bestaat. Volgens Eiselin verdient het systeem zoals dat in de praktijk zou worden gevolgd, in administratief opzicht, met name daar waar de uitvoering is geautomatiseerd, de voorkeur. Het aantal dagen waarover de werknemer uitkering krijgt betaald, is volgens hem immers eenvoudiger vast te stellen dan het aantal dagen waarop recht op uitkering bestaat. Eiselin pleit er dan ook voor om het in de praktijk gevolgde systeem een wettelijke basis te geven waarbij hij nog opmerkt dat dat systeem begrijpelijker zou zijn en niet als onrechtvaardig zou worden ervaren.

Het door Eiselin bepleite systeem brengt, in vergelijking met het wettelijke, voor belanghebbenden soms voordelen, soms nadelen met zich mee. Een voordeel bestaat wanneer de belanghebbende ofschoon een stamrecht op uitkering bestaat, de uitkering in het geheel niet krijgt uitbetaald. De periode dat het stamrecht na ingang van de uitkering duurt, wordt ver-

1986, 19261, nr. 3, p. 53 spreekt in dit verband over een schorsing van uitkeringsrechten. Vergelijk ook CRvB 7-7-1970, RSV 71, 40.

¹ Zie hieromtrent paragraaf 6.3.

² Eiselin, SMA 1981, p. 174 e.v.

lengd met de periode waarover de uitkering niet wordt uitbetaald. Nadeel kan het systeem opleveren wanneer uitkering wordt verstrekt over een periode dat geen stamrecht op uitkering bestaat, maar desalniettemin uitkering wordt verstrekt. Dit geschiedt soms opzettelijk als buitenwettelijke uitkering, soms onopzettelijk in geval ten onrechte werd betaald, maar de beslissing op grond waarvan betaald werd, niet met terugwerkende kracht kan worden ingetrokken, zodat de terugvordering uitgesloten is. Volgens het wettelijk systeem moet de periode tussen het einde en herleving van het stamrecht op uitkering overeenkomstig artikel 19 lid 1 WWV in aanmerking genomen worden bij de bepaling van het einde van dit recht¹. Dit zou in het in de praktijk gevolgde systeem niet gebeuren.

Opmerking verdient nog het volgende. Het tijdstip van het einde van het stamrecht op uitkering hangt, zoals boven bleek, in sterke mate af van de leeftijd van de gerechtigde ten tijde van de ingang van de uitkering. De ingangsdatum is voorts in het algemeen gesproken beïnvloedbaar nu deze datum in het algemeen gesteld moet worden op de datum van indiening van de aanvraag. Het ene gecombineerd met het andere maakt het mogelijk dat een belanghebbende het tijdstip van het einde van het recht op uitkering voor hem gunstig beïnvloedt². Een tweetal voorbeelden kunnen dit verduidelijken.

Het eerste voorbeeld betreft een werknemer die werkloos is geworden en bijna 58 jaar is tegen de tijd dat hij een aanvraag voor een WWV uitkering wil indienen. Doet hij dit direct, dan zal het recht op uitkering, zo de betrokkene overigens aan de voorwaarden voor het recht blijft voldoen, eindigen voor hij de leeftijd van 60 jaar heeft bereikt. Wacht betrokkene echter met het indienen totdat hij de leeftijd van 58 jaar heeft bereikt, dan zal in overeenstemming met artikel 19 lid 1 onder f WWV het recht op uitkering pas eindigen op de eerste dag van de maand waarin de betrokkene de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt.

Het tweede voorbeeld betreft een werknemer van net nog geen 23 jaar die voldoet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering gesteld in artikel 9 lid 1 sub a en b WWV. Dient hij terstond een aanvraag in, dan eindigt het recht reeds een half jaar daarna. Wacht hij met aanvragen totdat hij 23 jaar is geworden, dan zal het recht na maximaal één jaar eindigen. Bovendien had hij als 23-jarige niet behoeven te voldoen aan de voorwaarde voor het recht op uitkering die artikel 9 lid 1 sub b WWV stelt aan jongeren onder de 23 jaar.

1 Vergelijk voor wat betreft buitenwettelijke uitkeringen Eiselin, SMA 1981, p. 176 e.v. en CRvB 30-5-1984, RSV 85, 94.

2 Op deze mogelijkheid wordt ook gewezen in een nota van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. EK 1982-1983, 17800, nr. 139e.

De uit de voorbeelden blijkende beïnvloedingsmogelijkheid van de maximale uitkeringsduur is inherent aan het systeem van de wet. Dit laat de gerechtigde immers een zekere keuzevrijheid wanneer hij de uitkering wil laten ingaan (zie paragraaf 3.4.6). In 1983 verwachtte de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ niet dat velen van de mogelijkheid om het indienen van de aanvraag uit te stellen gebruik zouden maken. Dit uitstel betekent voor hen het kiezen van een zeker offer van uitkeringsrechten² waartegenover een onzeker voordeel in uitkeringsduur wordt verkregen. Achteraf immers kan door uitstel van de aanvraag minder uitkering genoten zijn, wanneer de werknemer kans ziet tussentijds aan de slag te komen of wanneer anderszins zijn recht op uitkering voor het verstrijken van de maximumduur eindigt³.

4.7.5 Samenvatting

Het stamrecht op WWV uitkering eindigt van rechtswege doordat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor het bestaan van het recht. Van belang is dat niet alle ontstaansvoorwaarden onbeperkt voorwaarden zijn voor het bestaan van het stamrecht. Een voorbeeld hiervan is de hoedanigheid van werknemer die de belanghebbende slechts dient te bezitten op het moment dat de uitkering ingaat (zie paragraaf 4.7.2).

Het stamrecht op uitkering eindigt voorts van rechtswege door het verstrijken van de maximale uitkeringsduur na ingang van de uitkering (zie paragraaf 4.7.4). Behalve in het laatste geval kan het stamrecht ook weer herleven. De herleving vindt van rechtswege plaats (zie paragraaf 4.7.3). Wel is voor het ontstaan van de eerste afzonderlijke aanspraak na herleving vereist dat wederom een aanvraag wordt ingediend. Zodra het stamrecht van rechtswege is geëindigd, ontstaan niet langer afzonderlijke aanspraken. Als de uitkering na het ontstaan van het recht is ingegaan of na herleving daarvan opnieuw is ingegaan, ontstaat de laatste afzonderlijke aanspraak op het moment dat het stamrecht eindigt. In paragraaf 4.7.2 en 4.7.4 kwam verder naar voren dat intrekking van de uitkering moet plaatsvinden indien het stamrecht op uitkering geëindigd is en dat deze in het algemeen dient in te gaan op de dag volgend op die waarop de laatste

1 EK 1982-1983, 17800, nr. 139e, p. 2 e.v.

2 Bij uitstel van de aanvraag moet de betrokkene de uitkeringsloze periode zelf financieel overbruggen omdat geen bijstand wordt verstrekt ingevolge de ABW. Er is immers een vóórliggende voorziening waaraan rechten ontleend kunnen worden.

3 Wel merkt de staatssecretaris op dat de uitvoeringspraktijk nauwlettend zal worden gevolgd: "Mocht het oneigenlijk gebruik van de uitstelmogelijkheid anders dan thans voor ouderen het geval is van niet incidentele aard worden, dan meen ik dat aanscherping van het uitkeringssysteem middels wijziging van artikel 18 in de rede ligt".

afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Artikel 27 WWV bewerkt dat de ingangsdatum in vele gevallen op een later tijdstip valt. Artikel 27 WWV bewerkt dat in die gevallen de toekenningsbeslissing constitutieve betekenis heeft voor zover op basis daarvan uitkering moet worden verleend, ook al voldoet de belanghebbende niet langer aan de voorwaarden voor het stamrecht en is de dag waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, reeds lang verstreken.

4.8 HET EINDE VAN HET RECHT OP UITKERING INGEVOLGE DE WW 1986

4.8.1 Inleiding

Het bestaan van het stamrecht op uitkering ingevolge de WW 1986 dient te worden beoordeeld aan de hand van het bepaalde in hoofdstuk II, afdeling I, paragraaf 1 van die wet. Deze paragraaf betreft, zoals uit de titel ervan al blijkt de voorwaarden voor het recht op uitkering. De voorwaarden voor het eindigen van het stamrecht op uitkering staan opgesomd in artikel 20 WW 1986. In de literatuur is de vraag gesteld of dit artikel een limitatieve opsomming van de beëindigingsgronden bevat¹. Noordam beantwoordt die vraag ontkennend aangezien het recht op uitkering zijns inziens onder andere² ook eindigt bij overlijden van de rechthebbende, een omstandigheid die niet uitdrukkelijk in artikel 20 WW staat vermeld. Uit de parlementaire behandeling van het ontwerp WW 1986 blijkt dat de wetgever het vermelden van het overlijden van de rechthebbende als aparte eindigingsgrond overbodig achtte. De regering stelde dat een werknemer die overlijdt, ophoudt natuurlijk persoon te zijn, dat hij derhalve geen werknemer meer is en derhalve niet langer recht op uitkering heeft³. Deze opvatting brengt met zich mee dat in het kader van de WW 1986 het eindigen van het stamrecht door overlijden van de rechthebbende besloten ligt in de in artikel 20 lid 1 sub a WW genoemde eindigingsgrond die

1 Noordam, SMA 1986, p.109. Vergelijk voorts dezelfde, De Werkloosheidswet, p. 70.

2 Noordam meent voorts dat het recht op uitkering ingevolge de WW 1986 eindigt wanneer het uitvoeringsorgaan van de in artikel 27 WW vervatte bevoegdheid gebruik maakt de uitkering blijvend geheel te weigeren. Deze opvatting zal bestreden worden in paragraaf 5.2. Noordam is ook van opvatting dat het recht op uitkering eindigt door het doen van afstand door de rechthebbende. Zo gaat hij ervan uit dat het niet aanvragen van de uitkering ingevolge de WW 1986 onder omstandigheden kan worden beschouwd als het doen van afstand van het recht (Schetsen voor Bakels, p.175 e.v.). Deze opvatting werd in paragraaf 3.3.6 bestreden.

3 TK 1985-1986, 19261, nr.15, p.103.

het einde van het recht op uitkering verbindt aan het verlies van de hoedanigheid van werknemer¹.

Artikel 20 lid 1, aanhef en sub a tot en met e WW noemt vijf verschillende gronden waardoor het recht op uitkering eindigt. De eerste vier daarvan komen aan de orde in paragraaf 4.8.2. Deze gronden geven impliciet aan, aan welke voorwaarden iemand na het ontstaan van het recht moet blijven voldoen om aanspraak op uitkering te blijven hebben. Artikel 20, lid 1 aanhef en sub e WW geeft aan dat het recht op uitkering eindigt zodra de voor de werknemer geldende uitkeringsduur is verstreken. Wanneer dat het geval is, komt in paragraaf 4.8.4 aan bod.

Behalve in geval het stamrecht eindigt door het verstrijken van de voor de werknemer geldende maximale uitkeringsduur hoeft het eindigen van dit recht niet definitief te zijn. Artikel 21 WW bevat een regeling omtrent de herleving van het recht. Op grond van artikel 43 en 48 WW leveren periodes tussen het (geheel) eindigen van het recht in de zin van artikel 20 lid 1 aanhef en onder a tot en met d WW en de herleving in de zin van artikel 21 WW een verlenging op van de maximale voor de werknemer geldende uitkeringsduur. Vandaar dat de herleving van het recht voor de duidelijkheid besproken wordt in paragraaf 4.8.3 voordat het einde van het recht op uitkering door tijdsverloop in paragraaf 4.8.4 aan de orde komt.

In paragraaf 4.8.5 zal worden besproken op welke dag de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Wanneer het stamrecht op uitkering na het eindigen daarvan is herleefd, kan de vraag gesteld worden op welke dag de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat. Deze vraag zal in paragraaf 4.8.3 worden beantwoord. In paragraaf 4.8.6 volgt een samenvatting.

4.8.2 Het einde van het stamrecht bij het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden

Artikel 20 lid 1, aanhef en sub a en b WW bepaalt dat het recht op uitkering eindigt voor zover de betrokkene de hoedanigheid van werknemer verliest en voor zover hij niet langer werkloos is. De woorden "voor zover" in de genoemde artikelonderdelen duiden erop dat er sprake kan zijn van een geheel of gedeeltelijk eindigen. In artikel 20 leden 2 en 3 wordt daarvan uitdrukkelijk melding gemaakt.

Het gedeeltelijk eindigen van het recht op uitkering is een ietwat merkwaardige rechtsfiguur. Noordam² begrijpt niet hoe daarvan sprake kan zijn. Hij acht het gedeeltelijk eindigen van het recht een juridisch monster! Hem moet worden toegegeven dat een recht bestaat of niet bestaat.

¹ Vergelijk Andringa e.a, p.71.

² Noordam, SMA 1986, p. 107 en 108.

Een recht kan niet gedeeltelijk bestaan. Wat wel mogelijk is, is dat de hoogte van de uitkering kan veranderen.

Misschien kan het gedeeltelijk eindigen van het recht worden verklaard in het licht van het feit dat op grond van de WW meerdere rechten op uitkering naast elkaar kunnen bestaan¹. Dit blijkt uit de definiëring van het werkloosheidsbegrip als een verlies aan arbeidsuren (zie artikel 16 WW). Elk relevant verlies aan arbeidsuren kan als aan de overige voorwaarden wordt voldaan, een recht op uitkering opleveren². Wordt het verlies aan arbeidsuren gedeeltelijk ongedaan gemaakt in de zin van artikel 20 lid 3 WW, dan zou men kunnen menen dat het recht op uitkering zich in tweeën splitst. Een deel van het recht eindigt. Een ander deel van het recht bestaat als zelfstandig recht voort. De wetgever gaat niet van die gedachte uit. Hij kent aan de verschillende onderdelen immers geen zelfstandig karakter toe. Zodra de omstandigheid die tot het gedeeltelijk eindigen heeft geleid, ophoudt te bestaan, herleeft op grond van artikel 21 WW het recht op uitkering voor zover geen nieuw recht op uitkering is ontstaan (zie paragraaf 4.8.3). Na de gedeeltelijke beëindiging en herleving van het recht, is weer van één recht op uitkering sprake. In overeenstemming hiermee wordt in dat geval de uitkeringsduur niet verlengd met de periode tussen het gedeeltelijk eindigen en de gedeeltelijke herleving van het recht (artikel 43 lid 1 WW, zie paragraaf 4.8.4). Gevolg van dit systeem is dat een gedeeltelijke werkhervatting die niet leidt tot een nieuw recht op uitkering, tot een verlies aan uitkering leidt zonder dat dit verlies achteraf wordt gecompenseerd. Dit zal een tijdelijke gedeeltelijke werkhervatting niet stimuleren.

Mijns inziens moet men aannemen dat indien de voorwaarden voor het gedeeltelijk eindigen van het recht gegeven zijn, het stamrecht niet ein-

1 In de WWV is dat niet het geval. Het recht op uitkering is immers afhankelijk van de gehele of gedeeltelijke werkloosheid (artikel 9 lid 1 WWV). Een nieuw recht op uitkering kan slechts ontstaan na het einde van het lopende recht (vergelijk Eiselin, SMA 1981, p. 171). In het kader van de WW 1949 geldt volgens de CRvB dat het verlies van twee afzonderlijke naast elkaar vervulde dienstbetrekkingen geen aanleiding geeft tot het aannemen van twee aparte aan deze dienstbetrekkingen gekoppelde uitkeringsjaren (CRvB 7-10-1976, RSV 77, 6 en CRvB 3-4-1984, RSV 84, 171). De aanspraak op uitkering over een dag ontstaat wanneer de werknemer geheel of ten dele werkloos is over die dag. Deze aanspraak moet worden beschouwd als een aanspraak in beginsel. Elders bij of krachtens de WW 1949 wordt de omvang van de aanspraak geregeld (CRvB 28-9-1978, RSV 79, 41).

2 Dat meerdere rechten op uitkering naast elkaar kunnen bestaan blijkt verder uit de artikelen 20 lid 1 sub c, 20 lid 6 en 100 lid 2 sub c WW. Opmerking verdient in dit kader verder dat op diverse plaatsen in de wet een verband gelegd wordt tussen recht op uitkering ingevolge de wet en de dienstbetrekking waaruit de betrokken werknemer werkloos is geworden. Zie bijvoorbeeld artikel 17 lid 3 WW (Vergelijk ook TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 133, waar vermeld staat dat het recht op uitkering per dienstbetrekking wordt opgebouwd). Zie verder de artikelen 19 lid 5 en 45 lid 1 in samenhang met 47 WW. Vergelijk verder Noordam, De Werkloosheidswet, p. 39.

dig, maar blijft voortbestaan. De uitkering wordt echter berekend naar de verminderde omvang van het verlies van arbeidsuren. Het gedeeltelijk eindigen van het recht brengt derhalve enkel een verlaging van de uitkering met zich mee¹. Wanneer de omstandigheid die tot het gedeeltelijk eindigen van het recht heeft geleid, ophoudt te bestaan, is van een herleving van het stamrecht geen sprake. Het stamrecht is immers blijven voortbestaan. De herleving van het recht betekent in dit geval niet meer dan dat de uitkering wederom wordt berekend naar een grotere omvang van het arbeidsurenverlies dan voorheen. Het gedeeltelijk herleven van het recht leidt enkel tot een verhoging van de uitkering².

In artikel 20 leden 3 en 2 WW wordt het gedeeltelijk en geheel eindigen in de zin van artikel 20 lid 1, aanhef en sub a en b WW nader gedefinieerd. Dit einde hangt af van het antwoord op de vraag of er al dan niet een relevant urenverlies in de zin van artikel 16 WW en tevens de beschikbaarheid om arbeid als werknemer te aanvaarden over bedoelde uren blijft bestaan. Het relevante urenverlies in de zin van artikel 16 WW wordt berekend per kalenderweek. De vraag kan dan ook worden gesteld of het geheel of gedeeltelijk eindigen van het recht enkel aan het einde van de kalenderweek kan plaatsvinden. Mijns inziens niet. Met behulp van artikel 20 leden 2 en 3 kan een dag worden bepaald waarop van het verlies van arbeidsuren (in volle omvang) niet meer kan worden gesproken³. Op die dag, die ook midden in de kalenderweek kan vallen, eindigt het recht op uitkering geheel of gedeeltelijk.

De grond voor het geheel of gedeeltelijk eindigen van het recht op uitkering genoemd in artikel 20 lid 1 sub c WW heeft een zeer technisch karakter en was door de wetgever in eerste instantie niet voorzien. De bepaling werd eerst later in de wet gevoegd⁴. Indien een recht op uitkering gedeeltelijk door werkhervatting is geëindigd, dan kan bij het intreden van de werkloosheid en het voldoen aan de referte-eis in beginsel een nieuw recht op uitkering ontstaan. Bij een wisselend arbeidspatroon kan zich de situatie voordoen dat het tweede recht tesamen met het eerste recht berekend is naar een groter verlies aan arbeidsuren dan de werknemer ooit heeft gewerkt. Artikel 20 lid 1 aanhef en sub c WW voorkomt dat dit gebeurt door te bepalen dat het eerste recht geheel of gedeeltelijk eindigt. Het artikelonderdeel bewerkt dat het aantal uren waarnaar beide rechten zijn berekend vermeerderd met het aantal uren dat de betrokkene nog werkt, niet meer bedraagt dan het aantal uren dat het oorspronkelijke arbeidspa-

1 Vergelijk Noordam, De Werkloosheidswet, p. 69.

2 Vergelijk Noordam, De Werkloosheidswet, p. 79.

3 Vergelijk Noordam, De Werkloosheidswet, p. 38.

4 Wet van 6-11-1986, Stb 568.

troon bedroeg vóór het ontstaan van het eerste recht. Gezegd kan worden dat artikel 20 lid 1 sub c WW een anticumulatieregeling bevat.

Als beëindigingsgrond noemt artikel 20 lid 1 sub d WW het zich voordoen van een uitsluitingsgrond als bedoeld in artikel 19 lid 1 WW. Vreemd is dat de uitsluitingsgronden genoemd in artikel 19 lid 3 WW het recht op uitkering kennelijk niet doen eindigen. Aannemelijk lijkt dan, zoals in paragraaf 3.4.7 reeds naar voren kwam, dat het bepaalde in artikel 19 lid 3 WW niet het stamrecht betreft, maar enkel de afzonderlijke aanspraken indien dit stamrecht eenmaal is ontstaan.

Aan het uitvoeringsorgaan is bij de bepaling van het einde van het stamrecht geen vrijheid gegeven. In de memorie van toelichting¹ wordt dan ook terecht opgemerkt dat het recht van rechtswege eindigt. Een beslissing is geen voorwaarde voor het einde van het stamrecht. Nu de wet niet aan geeft dat geen intrekking plaatsvindt ingeval het stamrecht eindigt, ga ik ervan uit, zoals in paragraaf 4.3 reeds aan de orde kwam, dat er wel een intrekkingsbeslissing genomen dient te worden indien de uitkering is toegekend. De intrekkingsbeslissing stelt het einde van het stamrecht bindend vast.

4.8.3 Herleving van het recht

Het einde van het stamrecht op uitkering hoeft niet definitief te zijn. Behalve als het recht eindigt door tijdsverloop (zie paragraaf 4.8.4) is herleving van het recht mogelijk. Eindigt het recht geheel of gedeeltelijk zoals in de vorige paragraaf besproken, en heeft vervolgens de omstandigheid die tot dat einde heeft geleid opgehouden te bestaan² dan herleeft volgens artikel 21 lid 1 WW het recht op uitkering voor zover geen nieuw recht op uitkering bestaat. Daarbij moet het bepaalde in artikel 8 WW in acht genomen worden. Dit artikel betreft het behoud, het herkrijgen en hergeven van de hoedanigheid van werknemer. Eveneens dient gelet te worden op het bepaalde in artikel 21 lid 2 WW. Krachtens dat artikel zijn regels gegeven die het herleven van het recht aan een bepaalde termijn binden. Wordt deze termijn overschreden, dan is het einde van het recht definitief. De herleving heeft derhalve een beperkt karakter³.

1 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 32.

2 Opgemerkt moet worden dat het eerste ontstaan van het recht en het einde daarvan kunnen samenvallen. Soms is er zelfs sprake van een fictief eerste ontstaan van het recht. Zie hieromtrent paragraaf 3.3.6.

3 Een onbeperkte herleving van het recht zoals in de WWV, werd te ruim bevonden. TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 185; Kritiek op deze beperking hebben Noordam, SMA 1986, p. 110 e.v. en Andringa e.a., p. 25.

Bij de herleving van het stamrecht is in het algemeen aan het uitvoeringsorgaan geen vrijheid gelaten. De herleving vindt dan ook van rechtswege plaats¹. In een uitzonderingsgeval heeft het uitvoeringsorgaan de vrijheid te bepalen of iemand al dan niet voldoet aan de voorwaarden voor het herleven. Het betreft hier de bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan om de werknemer op zijn verzoek het werknemerschap te hergeven in de zin van artikel 8 lid 3. Men kan zeggen dat in dat geval de herleving niet van rechtswege plaatsvindt².

Zodra van een herleving van rechtswege sprake is, moet het uitvoeringsorgaan deze herleving vaststellen. De bepalingen inzake het geldend maken van het recht gelden immers ook voor het herleefde recht³. In het licht van de betekenis die de toelichting aan een vaststellingsbeslissing toekent⁴, zou men kunnen stellen dat pas na de vaststelling van de herleving opnieuw een betalingsplicht ontstaat. Tekst en systeem van de wet ondersteunen deze opvatting echter niet. Zodra het stamrecht en de daarmee corresponderende plicht zijn herleefd, ontstaan afzonderlijke aanspraken en daarmee corresponderende verplichtingen. Dezelfde redenering als bij het ontstaan van het recht, kan bij de herleving ervan worden gevolgd⁵. Dit alles neemt niet weg dat het uitvoeringsorgaan niet tot onvoorwaardelijke en definitieve voldoening van aanspraken behoeft over te gaan wanneer de herleving van het recht niet is vastgesteld. De betrokkene dient zo'n hernieuwde vaststelling zelf uit te lokken door middel van het indienen van een aanvraag (artikel 22 WW)⁶.

In zo'n situatie hoeven een aantal omstandigheden niet meer te worden vastgesteld. De herleefde uitkering wordt bijvoorbeeld berekend naar het oude dagloon⁷.

1 Andringa e.a., p. 25 en 80. Noordam, SMA 1986, p. 111 stelt dat dit voor de hand ligt maar dat de wetgever zich hier niet duidelijk over heeft uitgelaten.

2 Vergelijk Noordam, De Werkloosheidswet, p. 81.

3 TK 1985-1986, 19261, nr. 15, p. 42 en 43. Kritiek hierop heeft Noordam, SMA 1986, 111. Andringa e.a., p. 81, pleiten ervoor dat het uitvoeringsorgaan bij overtreding van de in artikel 26 WW genoemde verplichtingen een soepel sanctioneringsbeleid voeren in geval het een herleefd recht betreft, aangezien het de werknemer in de meeste gevallen niet onmiddellijk duidelijk zal zijn dat zijn recht op uitkering herleefd.

4 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 31.

5 Zie hieromtrent hoofdstuk 3.

6 Noordam, SMA 1986, p. 110, pleit ervoor om aan het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid te geven ambtshalve vast te stellen of het recht op uitkering is herleefd. In de nota naar aanleiding van het Eindverslag, TK 1985-1986, 19261, nr. 15, p. 42 werd afwijzend op dit voorstel gereageerd.

7 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 140.

4.8.4 Het einde van het stamrecht door het verstrijken van tijd

Artikel 20 lid 1, aanhef en sub e WW bepaalt dat het recht op uitkering eindigt zodra de voor de werknemer geldende uitkeringsduur is verstreken.

De bedoelde maximale uitkeringsduur wordt nader geregeld in de afdelingen II en III van hoofdstuk II van de wet die regels bevatten die specifiek gelden voor respectievelijk de loondervingsuitkering en de vervolguitering¹. Ondanks de verschillende benamingen van de uitkering en de omvang daarvan, is er gelet op het systeem van de wet sprake van één voortdurend recht tot het moment waarop dit recht door tijdsverloop eindigt². Artikel 42 lid 1 WW bepaalt dat de periode waarover in het algemeen uitkering wordt verstrekt begint te lopen vanaf de eerste dag waarop het recht op uitkering is ontstaan. In paragraaf 3.4.7 heb ik deze dag de ingangsdatum van de uitkering genoemd.

De duur van de loondervingsuitkering bedraagt een half jaar vanaf die ingangsdatum. Om in aanmerking te kunnen komen voor een verlengde loondervingsuitkering, moet de werknemer aan extra eisen voldoen. Hij moet onmiddellijk voorafgaande aan of op de eerste dag van werkloosheid recht hebben op een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge bijvoorbeeld de WAO of AAW of hij dient te voldoen aan de zogenaamde "drie uit vijf eis". (artikel 42 lid 2 sub b en a WW). Laatstgenoemde eis houdt in dat de werknemer moet aantonen in een periode van vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid tenminste drie jaar als werknemer in een dienstbetrekking van acht of meer uren per week te hebben gestaan. Voor verlenging van de loondervingsuitkering komt de werknemer pas in aanmerking wanneer hij een arbeidsverleden van vijf of meer jaren heeft. De duur van de verlenging is afhankelijk van de duur van het arbeidsverleden en bedraagt minimaal 3 maanden en maximaal vier en een half jaar (artikel 42 lid 2 WW).

Voor het vaststellen of de werknemer voldoet aan de "drie uit vijf eis" en ter bepaling van het arbeidsverleden gelden een groot aantal bijzondere regels (artikel 42 lid 3 tot en met 9 WW). Degene die de maximale verlengde loondervingsuitkering heeft genoten, komt na het einde daarvan in aanmerking voor de vervolguitering (48 lid 1 WW). Dit geldt ingevolge artikel 48 lid 2 WW ook voor degene die, na het einde van de loondervingsuitkering over het eerste half jaar, weliswaar niet in aanmerking komt voor verlenging daarvan omdat hij geen arbeidsverleden van vijf jaar heeft maar wel voldoet aan de "drie uit vijf eis" van artikel 42 lid 2 sub a WW. De duur van die vervolguitering bedraagt normaliter één

1 Een goed overzicht van de regeling geven Andringa e.a. in hoofdstuk 6, p. 157 e.v.

2 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 32.

jaar, voor degenen die op de eerste dag van de werkloosheid 57,5 jaar of ouder zijn, echter drie en een half jaar (artikel 49 WW).

De regeling van de uitkeringsduur wordt pas echt ingewikkeld door het bepaalde in artikel 43 in verband met artikel 48 WW. Wanneer het recht op uitkering geheel eindigt¹ in de zin van artikel 20 lid 1 aanhef en onder a tot en met d WW en dit recht op grond van artikel 21 WW weer herleeft², wordt de uitkeringsduur verlengd met de periode waarin het recht onderbroken is geweest (artikel 43 lid 1 en 48 WW). Artikel 43 lid 2 in verband met artikel 48 WW ziet op de situatie dat de betrokkene niet voldoet aan de "drie uit vijf eis" om voor een verlengde loondervingsuitkering en daaraan gekoppelde vervolguitering te voldoen maar in het verleden recht had op uitkering waarvan de duur door artikel 42 leden 1 en 2 en 49 WW werd bepaald, welk recht door het verrichten van arbeid als werknemer geheel of gedeeltelijk is geëindigd. De duur van de uitkering wordt dan verlengd met de duur van de verlengde en/of vervolguitering die de werknemer als gevolg van de eindiging van het eerdere recht niet heeft ontvangen.

Aan het uitvoeringsorgaan is bij de bepaling van het einde van het recht op uitkering door het verstrijken van de voor de werknemer geldende uitkeringsduur geen enkele vrijheid gelaten³. Zelfs als het recht op uitkering ingevolge artikel 21 in verband met het bepaalde in artikel 8 lid 3 WW niet van rechtswege herleeft is, ligt de einddatum van het recht na herleving vast.

Evenals het stamrecht van rechtswege eindigt door het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden (zie paragraaf 4.7.2), eindigt dit recht door tijdsverloop ook van rechtswege⁴. De beslissing van het uitvoeringsorgaan is geen voorwaarde voor het einde van het stamrecht, maar stelt dit einde bindend vast.

4.8.5 Het ontstaan van de laatste afzonderlijke aanspraak

Bij de beantwoording van de vraag wanneer de laatste afzonderlijke aanspraak ontstaat, zou men kunnen verdedigen dat, indien de uitkering is

1 Het gedeeltelijk eindigen van het recht en het herleven van het recht leidt niet tot verlenging van de uitkeringsduur (zie paragraaf 4.8.2). In de parlementaire behandeling wordt daarvoor geen enkele motivering gegeven ofschoon de huidige regeling een gedeeltelijke werkhervatting niet zal stimuleren. Voor een duidelijke uiteenzetting waar-toe deze regeling leidt, zie Andringa, p. 80 e.v., met name p. 84 e.v.

2 De herleving is soms aan een bepaalde termijn gebonden (zie paragraaf 4.8.3).

3 Het beperken van de uitkeringsduur in de zin van artikel 27 lid 1 WW betreft niet de voor de werknemer geldende uitkeringsduur in de zin van artikel 20 lid 1 onder e WW. Zie hieromtrent hoofdstuk 5.

4 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 32.

toegekend, aan de intrekingsbeslissing materiële betekenis toekomt. Weliswaar eindigt het stamrecht van rechtswege, maar voor het bepalen van de dag waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft zou een intrekingsbeslissing zijn vereist. Pas wanneer het uitvoeringsorgaan zo'n beslissing genomen heeft, zouden geen nieuwe afzonderlijke aanspraken ontstaan. De beslissing zou ten aanzien van het stamrecht een vaststellend karakter hebben, maar voor het einde van de uitkering constitutief wezen.

Nauw verwant aan deze opvatting lijkt de zienswijze dat het einde van het recht op uitkering weliswaar van rechtswege eindigt, maar het einde van de betalingsverplichting door een intrekingsbeslissing in het leven geroepen wordt. Deze zienswijze vormt het spiegelbeeld van de in de memorie van toelichting op het ontwerp WW 1986 verwoorde opvatting dat het recht op uitkering van rechtswege ontstaat, maar een betalingsverplichting pas door een beslissing in het leven geroepen wordt¹. Of de memorie van toelichting op het ontwerp WW 1986 ook aan de intrekingsbeslissing constitutieve betekenis toekent, staat echter niet vast. Enerzijds wordt opgemerkt dat het bij de vaststelling van het einde van het recht gaat om een vaststelling net als bij het ontstaan van het recht². Dit zou erop kunnen wijzen dat de vaststellingsbeslissing voor het einde van de betalingsplicht constitutief zou zijn. Anderzijds stelt de toelichting dat de betalingsverplichting die door de vaststelling in het leven geroepen wordt in beginsel voortduurt zolang aan de voorwaarden voor het recht op uitkering wordt voldaan³. Kennelijk eindigt de betalingsverplichting van rechtswege zodra niet meer aan de voorwaarden voor het recht wordt voldaan.

Voor de opvatting dat de intrekingsbeslissing de hier bovenbedoelde constitutieve betekenis zou hebben, is in de wet zelf geen steun te vinden. De WW1986 bevat geen uitdrukkelijke bepaling die het einde van de uitkering of het einde van de betalingsverplichting verbindt aan een intrekingsbeslissing. Voorts blijkt uit de wet dat aan het uitvoeringsorgaan geen enkele vrijheid gelaten is de dag te bepalen waarop de uitkering of de betalingsverplichting eindigt.

Uit de wet valt niet anders af te leiden dan dat de dag waarop het stamrecht op uitkering eindigt, samenvalt met de dag waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft⁴. Indien de uitkering is toegekend dient intrek-

1 TK 1985-1986, 19261, nr.3, p.31.

2 TK 1985-1986, 19261, nr.3, p.32

3 TK 1985-1986, 19261, nr.3, p.145.

4 De wet bevat geen regeling van de overlijdensuitkering, waaruit men kan afleiden dat de uitkering indien zij aan degene aan wie zij is toegekend, reeds is uitbetaald over dagen na diens overlijden terecht is uitbetaald. Uit artikel 35 ZW, 44 AAW, 53 WAO, 18 AOW en

king plaats te vinden zodra het stamrecht eindigt. De intrekking dient in te gaan op de dag volgend op die waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. De beslissing stelt het einde van het stamrecht en het einde van de uitkering bindend vast.

4.8.6 Samenvatting

De samenvatting van deze paragraaf kan kort zijn. Het stamrecht op uitkering eindigt van rechtswege zodra niet meer voldaan wordt aan de voorwaarden voor het bestaan van het recht of de voor de werknemer geldende uitkeringsduur is verstreken (zie paragraaf 4.8.2 en 4.8.4).

Zodra het stamrecht op uitkering is geëindigd, ontstaan geen afzonderlijke aanspraken meer. De uitkering eindigt van rechtswege (zie paragraaf 4.8.5). De intrekkingbeslissing stelt bindend vast wanneer het stamrecht eindigt en op welke dag de laatste betalingsaanspraak betrekking heeft, indien de uitkering is toegekend. Behalve wanneer het stamrecht eindigt door het verstrijken van de maximale uitkeringsduur kan dit recht weer herleven. De herlevingsmogelijkheid is soms beperkt. De herleving in het algemeen meestal van rechtswege plaats. Zodra het stamrecht is herleefd, ontstaan wederom afzonderlijke aanspraken. Een heropeningsbeslissing stelt bindend vast dat het stamrecht is herleefd en op welke dag de eerste afzonderlijke aanspraak na herleving ontstaat. Soms is aan het uitvoeringsorgaan in het kader van de herleving enige vrijheid gegeven. Zo heeft het orgaan de bevoegdheid te beslissen of de belanghebbende aan de voorwaarden voor herleving van het stamrecht voldoet, doordat het ingevolge artikel 8 lid 3 WW 1986 de de bevoegdheid heeft om aan de belanghebbende al dan niet de hoedanigheid van werknemer te hergeven. In dat geval vindt herleving niet van rechtswege plaats (zie paragraaf 4.8.4).

4.9 HET EINDE VAN HET VOORTDUREND RECHT OP UITKERING - SAMENVATTING EN EVALUATIE

In paragraaf 4.3 werd een uitgangspunt geformuleerd voor de beschrijving van het einde van voortdurende rechten op uitkering ingevolge de afzonderlijke wetten. Dit uitgangspunt was dat het stamrecht op uitkering en de periode waarover uitkering moet worden uitbetaald van rechtswege ein-

29 AWW kan men dit wel afleiden. De reden is dat de uitkering ingevolge 33 lid 1 WW 1986 altijd achteraf wordt uitbetaald

digen wanneer het uitvoeringsorgaan bij de bepaling daarvan geen enkele vrijheid is gelaten.

Ziet men af van de betekenis van het weigeren voor het recht op uitkering, waarover in hoofdstuk 5 meer, dan kan uit de paragrafen 4.4 tot en met 4.8 de conclusie getrokken worden dat het stamrecht op uitkering altijd van rechtswege eindigt. In geen enkel geval is het uitvoeringsorgaan bij de bepaling van het einde van het stamrecht enige vrijheid gelaten. Als al uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van intrekking van de uitkering zoals geschiedt in AOW, AWW, WAO en AAW is het uitvoeringsorgaan niet de vrijheid gegeven al dan niet tot intrekking van uitkering over te gaan.

De gronden voor het einde van het stamrecht op uitkering zijn lang niet altijd als zodanig in de wet genoemd. Soms maakt de wet zelf wel uitdrukkelijk melding van het einde van het recht op uitkering, zoals bijvoorbeeld in de WW 1986¹. In andere gevallen moet men de gronden voor het eindigen van het stamrecht op uitkering afleiden uit het systeem van de wettelijke regeling. Uit het systeem van de WAO en AAW blijkt bijvoorbeeld duidelijk dat men onderscheid moet maken tussen de voorwaarden die gelden voor het ontstaan van het recht op uitkering, zodat toekenning kan plaatsvinden en de voorwaarden die gelden voor het eindigen van het rechten die aanleiding geven tot intrekking van de uitkering indien deze toegekend is. Meestal dient men echter de gronden voor het einde van het recht op uitkering af te leiden uit de bepalingen van de wet die de voorwaarden bevatten voor het ontstaan van het recht.

Uit sommige ontstaansvoorwaarden kan men geen beëindigingsgronden afleiden. Als men aan die voorwaarden voldoet, blijft men er noodzakelijkerwijs aan voldoen. Andere ontstaansvoorwaarden voor het recht op uitkering hebben een meer veranderlijk karakter. Niet altijd echter brengt het niet meer voldoen aan die voorwaarden met zich mee dat het recht op uitkering eindigt. Als iemand bijvoorbeeld na ingang van de WWV uitkering zijn werknemerschap verliest, eindigt het recht op uitkering niet. De meeste ontstaansvoorwaarden gelden tevens als voorwaarden voor het voortbestaan van het recht. Ook kan men spreken van het einde van het stamrecht op uitkering op een bepaalde datum als uit de wettelijke regeling blijkt dat iemand op en na die datum nooit en te nimmer de uitkering verder betaald kan krijgen, ook niet als de omstandigheden zich wijzigen. Dit is bijvoorbeeld het geval in de WAO, AAW en de ZW wanneer de betrokkene de eerste dag van de maand waarin hij 65 jaar zal worden, bereikt (zie paragraaf 4.5.2 en 4.6.2).

1 Zie artikel 20 WW 1986. Zie verder ook artikel 19 WWV en 15 en 16 AWW.

Iets soortgelijks speelt wanneer men het einde van het recht op uitkering moet afleiden uit de bepalingen betreffende de uitkeringsduur, zoals het geval is bij het recht op ziekengeld en het recht op tijdelijke weduwenuitkering (zie paragraaf 4.6.4 en 4.4.4). In de WWV en WW 1986 daarentegen wordt weer uitdrukkelijk gesproken over het einde van het recht op uitkering na verloop van tijd. Hoe dit ook zij, de genoemde rechten eindigen door het verstrijken van de maximale voor belanghebbende geldende uitkeringsduur na ingang van de uitkering. De andere rechten op uitkering die in dit onderzoek aan de orde zijn, duren in beginsel voor onbepaalde tijd voort.

Het overlijden van de rechthebbende is in geen enkele wet geformuleerd als een omstandigheid die het recht op uitkering doet eindigen. Uit de parlementaire geschiedenis van de WW 1986 bleek dat het overlijden van de rechthebbende in het kader van die wet begrepen is onder het verlies van de hoedanigheid van werknemer, een omstandigheid die uitdrukkelijk in artikel 20 WW 1986 als beëindigingsgrond is genoemd. Ook voor wat betreft de overige wetten moet men aannemen dat het overlijden van de rechthebbende het stamrecht doet eindigen. De feiten immers die de wet als voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht noemt, zijn geheel en al toegesneden op de persoon van de rechthebbende.

In het algemeen heeft de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking op de dag waarop het stamrecht eindigt. Dit is althans het geval in de WW 1986, de WWV en meestal ook in de ZW. In de ZW evenwel, maar ook in de WAO en AAW vallen het einde van het stamrecht en het einde van de uitkering niet samen indien aan degene aan wie de uitkering is toegekend, die uitkering reeds is uitbetaald over een aantal dagen gelegen na diens overlijden. Die wetten gaan ervan uit dat de uitkering over die dagen terecht is uitbetaald. Dit brengt met zich mee dat over bedoelde dagen wel afzonderlijke aanspraken bestaan, terwijl het stamrecht reeds geëindigd is. Gelet op de binding tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken, moet men aannemen dat laatstgenoemde aanspraken, voor zover zij betrekking hebben op dagen gelegen na het overlijden, alle tegelijk met het einde van het stamrecht ontstaan. Deze regeling in ZW, WAO en AAW voorkomt dat kleine bedragen van de erfgenamen worden teruggevorderd.

In het kader van de AOW en AWW eindigt de periode waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, meestal aan het eind van de maand, waarin het stamrecht eindigt. Soms eindigt de uitkering echter aan het eind van de maand voorafgaande aan die waarin het stamrecht eindigt. Het niet samenvallen van het einde van het stamrecht en het einde van de uitkering heeft louter administratieve redenen. De uitkering per maand wordt kennelijk als kleinste berekeningseenheid gezien (paragraaf 4.4.3).

De beslissing heeft in deze gevallen geen invloed op de dag of het einde van de periode waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Aan het uitvoeringsorgaan is hier geen vrijheid gegeven. Als de wet al melding maakt van de intrekking van de uitkering zoals in AOW en AWW, is aan het uitvoeringsorgaan geen vrijheid gelaten de datum te bepalen waarop de intrekking ingaat.

Artikel 43 lid 2 WAO en 32 lid 2 AAW¹ bieden het uitvoeringsorgaan meer vrijheid om de ingangsdatum van de intrekking en daarom het einde van de toegekende arbeidsongeschiktheidsuitkering te bepalen. In paragraaf 4.5.3 is verdedigd dat pas als het uitvoeringsorgaan de ingangsdatum van de intrekking van de uitkering heeft gekozen geen afzonderlijke aanspraken ontstaan over de na de ingangsdatum van de intrekking gelegen dagen. De beslissing zou men daarom een constitutief karakter kunnen toemeten. Zij bepaalt het einde van de toegekende uitkering. In deze situatie is het mogelijk dat nog afzonderlijke aanspraken ontstaan die betrekking hebben op dagen na het eindigen van het stamrecht. Gelet op de binding die deze aanspraken dienen te hebben met het stamrecht, kan men aannemen dat zij allen tegelijk met het einde van het stamrecht ontstaan. Van de door de WAO en AAW aan het uitvoeringsorgaan geboden vrijheid om het einde van de toegekende uitkering te bepalen, wordt in verband met de hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel ruim gebruik gemaakt (zie paragraaf 4.5.4).

De beslissingsvrijheid tot het beëindigen van de toegekende WAO en AAW uitkering kan als een uitzondering worden gezien. Afgezien van deze uitzondering is het uitvoeringsorgaan geen vrijheid gelaten en heeft de beëindigingsbeslissing, indien deze nodig is² en in overeenstemming met de wet, enkel declaratoire betekenis. Het einde van het stamrecht op uitkering en de dag of het eind van de periode waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, wordt door de beëindigingsbeslissing bindend vastgesteld³. Deze vaststelling brengt, juist omdat zij bindend is, een verandering in de juridische situatie en kan daarom worden gekwalificeerd als een beschikking zoals dat begrip in het algemene administratieve recht is ontwikkeld. De beëindigingsbeslissing heeft de strekking en is erop gericht dat het uitvoeringsorgaan bij zijn doen en nalaten jegens belanghebbende van het einde van de eens in beginsel voor langere dan wel voor onbepaalde duur vastgelegde rechtsverhouding moet uitgaan. Dit betekent

1 En vóór de wet van 14-12-1977 Stb. 670 ook de intrekkingsregel van de AOW (zie paragraaf 4.4.3).

2 Soms bepaalt de wet uitdrukkelijk dat intrekking van de uitkering niet nodig is. Zie artikel 27 lid 1 AWW. Zie paragraaf 4.3 en 4.4.4.

3 Hetgeen in de volgende alinea's wordt gezegd over de betekenis van de beëindigingsbeslissing is analoog aan hetgeen in paragraaf 3.5. werd gezegd over de betekenis van de toekennings- of vaststellingsbeslissing bij het ontstaan van het recht op uitkering.

dat pas nadat de intrekingsbeslissing is gevallen, het uitvoeringsorgaan een ander uitgangspunt mag hanteren. Van een onvoorwaardelijk en definitief stoppen met het doen van betalingen kan pas sprake zijn wanneer een intrekingsbeslissing genomen is. In beginsel moet het uitvoeringsorgaan, op grond van de oorspronkelijke toekenningsbeslissing, die werking heeft voor langere, vaak zelfs voor onbepaalde duur, met het doen van betalingen doorgaan tot aan het moment van intrekking. Wel bestaat in vele gevallen de mogelijkheid, soms zelfs de verplichting om voorlopig en voorwaardelijk met het doen van uitkering te stoppen. (Zie hieromtrent paragraaf 7.5.8).

Niet altijd is de intrekingsbeslissing in overeenstemming met de wettelijke regels. Men kan denken aan de situatie dat het uitvoeringsorgaan ten onrechte het einde van stamrecht en de periode waarover uitkering moet worden betaald vaststelt. Het stamrecht op uitkering duurt voort en afzonderlijke aanspraken blijven ontstaan. Het uitvoeringsorgaan moet, zolang deze beslissing geldt, in zijn doen en nalaten er echter van uitgaan dat het stamrecht op uitkering geëindigd is en dat er niet meer betaald hoeft te worden. De beslissing van het uitvoeringsorgaan kan door de beroepsrechter worden getoetst indien zij in voor beroep vatbare vorm is afgegeven. Oordeelt deze rechter het beroep gegrond dan dient hij de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk te vernietigen. Voorts dient de rechter een keuze te maken of hij een uitspraak doet die in de plaats komt van de bestreden beslissing of bepaalt dat het uitvoeringsorgaan een nadere beslissing moet nemen met inachtneming van het rechterlijk oordeel. Naast vernietiging door de beroepsrechter kan ook het uitvoeringsorgaan de onjuiste beslissing corrigeren. Dit gebeurt doordat dit orgaan de intrekingsbeslissing met terugwerkende kracht intrekt. Men kan spreken over het ten voordele van belanghebbende terugkomen op de oorspronkelijke intrekingsbeslissing. Een verplichting om ten voordele van belanghebbende op een beslissing terug te komen bestaat niet. Volgens de jurisprudentie is er sprake van een bevoegdheid¹. De uitoefening van de bevoegdheid wordt door de rechter marginaal getoetst.

Wanneer het uitvoeringsorgaan het einde van het stamrecht en het einde van uitkering op een later tijdstip vaststelt dan de wet voorschrijft, zijn dit recht en de uitkering niettemin op dit eerdere tijdstip van rechtswege geëindigd. Het uitvoeringsorgaan mag echter met de voldoening van de aanspraken zoals zij zijn vastgesteld, tot aan het moment van intrekking van de uitkering niet onvoorwaardelijk en definitief stoppen. Ook in dit geval is correctie van de onjuiste beslissing door het uitvoeringsorgaan denkbaar indien dit orgaan ten nadele van belanghebbende terugkomt op

1 Zie omtrent het ten voordele terugkomen op een beslissing de literatuur genoemd in noot 1, p. 116.

de onjuiste beslissing. Pas na zo'n correctie kan hetgeen niet in overeenstemming met de wet is betaald als onverschuldigd betaald worden teruggevorderd in overeenstemming met de terugvorderingsbepalingen in de diverse wetten¹. De bevoegdheid om ten nadele van belanghebbende terug te komen op de onjuiste intrekkingsbeslissing wordt door de wetgever soms direct², veelal indirect via regeling van de terugvorderingsmogelijkheden³ beperkt. Veelal zal daarom intrekking van de uitkering met ingang van een tijdstip waarop de betrokkene reeds enige tijd niet meer voor uitkering in aanmerking komt, in stand moeten blijven. Hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel in het kader van de beëindiging van het ziekengeld heeft hetzelfde effect. Ofschoon de betrokkene niet meer voor ziekengeld in aanmerking komt, moet op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel intrekking van de uitkering worden uitgesteld totdat bij de belanghebbende duidelijkheid bestaat of redelijkerwijs had kunnen bestaan omtrent zijn herstel. Tot dat tijdstip moet ziekengeld worden doorbetaald (zie paragraaf 4.6.3). Men zou in deze gevallen kunnen spreken van een aan de toekenningsbeslissing ontleende formele rechtspositie waaraan niet langer een wettelijk of materieel recht op uitkering ten grondslag ligt.

Uit de paragrafen 4.4 tot en met 4.8 blijkt verder dat het einde van het stamrecht op uitkering niet in alle gevallen definitief is. Diverse wetten⁴ kennen een regeling omtrent de herleving van het recht op uitkering. De beslissing van het uitvoeringsorgaan is slechts hoogstzelden een voorwaarde voor de herleving van het recht. De herleving vindt normaliter van rechtswege plaats⁵. Een heropeningsbeslissing stelt de herleving van het stamrecht bindend vast

Het tijdstip waarop de eerste afzonderlijke aanspraak na herleving ontstaat, wordt bepaald door de datum waarop de uitkering hernieuwd ingaat. Wanneer de uitkering hernieuwd ingaat, is meestal niet uitdrukkelijk in de wet aangegeven. Men kan ervan uitgaan dat de bepalingen in de diverse wetten over de ingang van de uitkering na het ontstaan van het

1 De artikelen 36 WW 1986, 33 ZW, 48 AAW, 57 WAO, 24 AOW, 35 AWW.

2 Zie artikel 27 WWV.

Zie hieromtrent paragraaf 4.7.2 en 4.7.4 en noot 2, p. 116.

3 Dit komt omdat de wettelijke terugvorderingsmogelijkheden zijn beperkt. Als een uitvoeringsorgaan weliswaar met terugwerkende kracht ten nadele van belanghebbende mag terugkomen op een intrekkingsbeslissing, maar reeds gedane betalingen niet mogen worden teruggevorderd, is het nadeel voor belanghebbende zeer beperkt. Jaspers-Riphagen, p. 89, drukken het aldus uit dat in geval aan het uitvoeringsorgaan pas achteraf blijkt dat de belanghebbende niet meer voldoet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering, dan wel een uitsluitingsgrond van toepassing is, het feitelijk eindigen van het uitkeringsrecht zal afhangen van de vraag of het uitvoeringsorgaan van zijn bevoegdheid gebruik maakt/mag maken om de onverschuldigde betalingen terug te vorderen.

4 De AWW (zie paragraaf 4.4.4), de WAO en AAW (paragraaf 4.5.6) de WWV (zie paragraaf 4.7.3) en de WW 1986 (zie paragraaf 4.8.3).

5 De WW 1986 kent een uitzondering (zie paragraaf 4.8.3).

stamrecht van overeenkomstige toepassing zijn. Hetgeen in hoofdstuk 3 omtrent de ingang van de uitkering is gesteld, geldt mijns inziens daarom ook voor de hernieuwde ingang van de uitkering. Dit betekent, dat, voor zover zich geen bijzondere omstandigheden voordoen, de beslissing geen voorwaarde is voor het ontstaan van de eerste afzonderlijke aanspraak na herleving. De heropeningsbeslissing stelt het ontstaan van deze aanspraak binden vast. In het kader van de WWV is wel het wederom indienen van een aanvraag vereist.

4.10 HET EINDE VAN DE UITKERING INGEVOLGE DE WW 1949

4.10.1 Inleiding

Het recht op uitkering ingevolge de WW 1949 moet men beschouwen als een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben. In deze paragraaf komt aan de orde, wanneer de laatste aanspraak in deze reeks ontstaat. In paragraaf 4.10.2 wordt besproken wat rechtens is wanneer de belanghebbende niet langer voldoet aan de voorwaarden die gelden voor het ontstaan van aanspraken. Vervolgens komt in paragraaf 4.10.3 de regeling aan bod die de totale omvang van de reeks aanspraken aan een zeker maximum bindt. In paragraaf 4.10.4 volgt tenslotte een korte samenvatting.

4.10.2 Het niet meer voldoen aan de bestaansvoorwaarden

In paragraaf 3.5 kwam aan de orde dat de eerste van de reeks aanspraken in het algemeen van rechtswege uit de wet voortvloeit. Zolang aan de voorwaarden om voor uitkering in aanmerking te komen wordt voldaan, ontstaat, zolang de uitkering een bepaalde maximale omvang (zie paragraaf 4.10.3) niet overschrijdt, iedere dag opnieuw een aanspraak op uitkering. Zijn deze voorwaarden, voordat de maximale omvang van de uitkering is bereikt, niet langer gegeven, dan kan niet gezegd worden dat het recht op uitkering eindigt. Men moet aannemen dat het ontstaan van nieuwe aanspraken in de reeks uitgesloten is. Een beslissing waarin dit wordt vastgesteld, kan men niet zien als een beslissing tot intrekking van de toegekende uitkering. Evenmin als het recht op uitkering een voortdurend karakter heeft, heeft de beslissing tot toekenning een werking voor langere duur. Het recht op uitkering ontstaat iedere dag opnieuw. De uitkering wordt van dag tot dag toegekend. De beëindigingsbeslissing moet men daarom zien als het besluit niet tot verdere toekenning over te gaan. Ook

van een herleving van het recht op de uitkering kan, anders dan de jurisprudentie soms aanneemt¹, niet worden gesproken². Voldoet de belanghebbende wederom aan de voorwaarden om voor uitkering in aanmerking te komen dan ontstaan, zolang de maximale omvang van de uitkering niet is bereikt, wederom iedere dag opnieuw aanspraken op uitkering. Een heropeningsbeslissing geeft aan dat wederom de uitkering toegekend wordt. Vanaf dat tijdstip vindt toekenning weer van dag tot dag plaats.

De beslissing om niet tot verdere toekenning of juist wel weer tot verdere toekenning van de uitkering over te gaan, stelt bindend vast dat de belanghebbende niet of juist wel recht heeft op een uitkering over de dag waarop de beslissing betrekking heeft. Omdat aan het uitvoeringsorgaan terzake geen vrijheid gelaten is, heeft deze beslissing geen rechtsvernietigend dan wel rechtsscheppend karakter³. Dit is anders wanneer de bedoelde beslissing niet in overeenstemming is met de wet. Zie omtrent deze kwestie paragraaf 3.6.

4.10.3 De maximum uitkering

Artikel 22 lid 1 WW 1949 bepaalt dat aan een werknemer per uitkeringsjaar maximaal over een bepaald aantal dagen⁴, al dan niet onafgebroken, uitkering kan worden toegekend. Het uitkeringsjaar bestaat volgens artikel 22 lid 2 uit een aaneengesloten periode van 12 maanden, terwijl lid 3 aan geeft dat dit jaar begint met ingang van de eerste dag waarover aan betrokkene op grond van de WW 1949 uitkering wordt toegekend⁵. De maximum uitkering beperkt zich niet tot één uitkeringsjaar. Op grond van artikel 22 lid 4 WW 1949 vangt na afloop van een uitkeringsjaar een nieuw uitkeringsjaar aan met ingang van de eerstvolgende dag waarover de betrokkene uitkering op grond van de wet wordt toegekend.

1 Zie CRvB 17-12-1985, RSV 86, 164 en CRvB 12-1-1978, RSV 78, 160.

2 Noordam, Sociaal Recht 1986/1987, p. 281.

3 Wanneer de bedrijfsvereniging de uitkering, na het verlies van het werknemerschap, opnieuw toekent met gebruikmaking van de haar in artikel 7 lid 3 WW 1949 verleende bevoegdheid, heeft de beslissing wel een rechtsscheppend karakter (zie paragraaf 3.5).

4 Dit aantal bedraagt 130 of, in geval over een uitkeringsjaar op grond van het bepaalde in artikel 27 over meer dan 40 dagen wachtgeld wordt toegekend, zoveel meer als het aantal dagen wachtgeld meer bedraagt dan 40.

5 Uit de bewoordingen van artikel 22 en met name uit de bewoordingen van lid 3, leidt de CRvB af dat het verlies van twee afzonderlijke naast elkaar vervulde dienstbetrekkingen geen aanleiding geeft tot het aannemen van twee aparte aan deze dienstbetrekkingen gekoppelde uitkeringsjaren. CRvB 7-10-1976, RSV 77, 6 en CRvB 3-4-1984, RSV 84, 171. In de laatste uitspraak achtte de raad ook geen strijd met het beginsel van gelijke berechtiging van mannen en vrouwen aanwezig, omdat de door de CRvB gevolgde uitleg voor beide categorieën tot dezelfde uitkomst zou leiden. Daarbij zou geen betekenis toekomen aan de stelling dat deeltijd bij vrouwen meer voorkomt dan bij mannen.

Volgens de CRvB zijn deze bepalingen inzake de uitkeringsduur naar hun aard niet vrij van enige willekeur. Zo maakt het ingevolge die bepaling een aanmerkelijk verschil of een werkloze juist vóór het verstrijken van zijn uitkeringsjaar de maximum uitkeringsduur volmaakt, dan wel of dit juist niet het geval is¹. Ook kan het voorkomen dat op grond van de regels, zoals tot nu toe besproken, een werknemer ter zake van dezelfde werkloosheid jaar in jaar uit aanspraken op uitkering ingevolge de WW 1949 kan doen gelden².

Met name met het oog op de laatstgenoemde situatie werd in 1977 artikel 22 WW 1949 gewijzigd³. Sindsdien bepaalt artikel 22 lid 5 dat uitkering terzake van eenzelfde werkloosheid uiterlijk 78⁴ weken na de eerste dag waarover in verband met die werkloosheid uitkering werd toegekend, eindigt. Een periode van werkloosheid eindigt doordat men de arbeid waartegen men opgewassen is, hervat. Bij het wederom staken van die arbeid treedt een nieuw werkloosheidsgeval in, ook al heeft de hervatting slechts kort geduurd⁵. Wel dienen de werkzaamheden in het kader van de werkhervatting tenminste een volle dag te hebben geduurd⁶. De CRvB is van oordeel dat de werkloosheid eindigt, zodra door de betrokkene in een zodanige omvang wordt gewerkt dat hij overeenkomstig de op artikel 21 WW 1949 gebaseerde jurisprudentie niet langer als werkloos kan worden beschouwd⁷. Een nieuw werkloosheidsgeval zou zonder nadere voorziening de termijn van 78 weken doorbreken. Lid 6 van artikel 22 WW 1949 bepaalt evenwel dat in een aantal gevallen voor de toepassing van de 78

1 CRvB 7-10-1976, RSV 77, 6.

2 Blijkens TK 1976-1977, 14280, nr. 3, p. 23, kunnen deze gevallen zich voordoen indien werknemers bij gedeeltelijke werkloosheid over minder dan drie dagen per week uitkering ontvangen, dan wel wanneer als gevolg van aftrek van inkomsten en de daaruit voortvloeiende herleiding tot volle dagen van uitkering, dat aantal van drie dagen per week niet wordt gehaald.

3 Bij wet van 14-12-1977 Stb. 670. De toelichting op die wet (TK 1976-1977, 14280, nr. 3, p. 24) achtte het duidelijk oneigenlijk dat voor de ene werknemer de uitkering na een half jaar wordt beëindigd, terwijl de werknemer die over minder dan drie dagen per week uitkering ontvangt nimmer uitgetrokken raakt.

4 De tweede volzin van artikel 22 lid 5 geeft aan dat die termijn soms verlengd wordt.

5 CRvB 12-1-1978, RSV 78, 160.

6 CRvB 15-4-1980, RSV 80, 269. CRvB 12-3-1985, RSV 86, 97, heeft direkt betrekking op het bepaalde in artikel 22 lid 5. De CRvB beroept zijn oordeel mede op TK 1976-1977, 14280, nr. 3, p. 23, waar wordt opgemerkt dat indien een werknemer tijdens een werkloosheidsperiode een volle dag heeft gewerkt, in feite een nieuw werkloosheidsgeval en een nieuwe werkloosheidsperiode ontstaat.

7 CRvB 14-1-1986, RSV 86, 169. Deze algemene bewoordingen zijn verklaarbaar omdat het hier een artiest betrof. Om te kunnen vaststellen of deze op een dag werkloos is of niet, dient volgens de jurisprudentie veelal een langere, meer representatief te achten periode in ogenschouw genomen te worden.

weken termijn die wordt onderbroken door dagen van werken, van een onderbreking geen sprake geacht wordt te zijn¹.

Wanneer men deze regeling overziet en vergelijkt met de regels betreffende een maximering van de uitkering in andere wetten, dan valt op dat artikel 22 van die andere regels verschilt. Artikel 22 WW 1949 regelt het maximum aantal dagen dat per uitkeringsjaar daadwerkelijk uitkering genoten kan worden, terwijl bovendien terzake van hetzelfde werkloosheidsgeval de uitkering in ieder geval na 78 weken eindigt. Deze regeling van de maximum uitkering is geheel in overeenstemming met het karakter van het recht op uitkering ingevolge de WW 1949 als een reeks rechten. Artikel 22 WW 1949 geeft de maximale omvang van die reeks aan. Bij de bepaling van het maximum is het uitvoeringsorgaan geen vrijheid gelaten. Het einde van de uitkering wegens het bereiken van het maximum vindt van rechtswege plaats.

Bij de bepaling van het aantal dagen in de zin van dat artikel tellen dagen waarop geen uitkering wordt toegekend, niet mee. Dit geldt bijvoorbeeld in geval een uitsluitingsgrond in de zin van artikel 31 lid 1 WW 1949 van toepassing is² of de uitkering op nihil gesteld is in verband met het verrichten van arbeid of het genieten van inkomsten of geacht wordt niet te zijn toegekend in verband met laatst bedoelde omstandigheden³. Men kan verder denken aan de situatie dat wachtdagen gelden, de toekenning van de uitkering is geschorst of dat de aanspraak op uitkering over een dag vervallen is in de zin van artikel 21 lid 4 WW 1949⁴. Het verval van aanspraken, het doormaken van wachtdagen, het schorsen van de toekenning, een nihilstelling of het zich voordoen van een tijdelijke uitsluitingsgrond⁵ hoeft derhalve niet te betekenen dat de betrokkene over minder dagen uitkering zal genieten ingevolge de WW 1949. Wel hebben vermelde omstandigheden invloed op het moment waarop de uitkering genoten wordt. Achteraf bezien kan minder uitkering genoten zijn wanneer de werknemer tijdens de uitkeringsperiode kans ziet aan de slag te komen of hij in die periode anderszins niet meer aan de voorwaarden voor uitkering voldoet. Achteraf bezien kan ook meer uitkering genoten worden als door het zich voordoen van bovenvermelde omstandigheden niet het maximale aantal dagen in een uitkeringsjaar aan uitkering is ge-

1 Een onderbreking wordt geacht niet te hebben plaatsgehad zolang de werknemer niet op tenminste 15 dagen gelegen in een periode van 3 weken, gedurende tenminste de voor hem normale werktijd als werknemer dan wel als zelfstandige heeft gewerkt. Deze 15 dagen regeling geldt enkel gedurende de in lid 5 genoemde termijn en geldt niet meer zodra die periode is verstreken (vergelijk CRvB 14-1-1986, RSV 86, 169).

2 CRvB 5-4-1955, B 56, 140; het betrof artikel 31 lid 1 sub k WW 1949.

3 Vergelijk Noordam, SMA 1978, p. 271; CRvB 13-12-1975, RSV 75, 272.

4 CRvB 23-11-1971, RSV 72, 56.

5 Zie voor wat betreft artikel 31 jo 39 WW 1949 paragraaf 5.7. Zie voor de overige genoemde rechtsfiguren paragraaf 6.5.

noten, zodat een volgend uitkeringsjaar kan aanvangen¹. Het zich voordoen van een in beginsel onbeperkte uitsluitingsgrond heeft als gevolg dat in beginsel terzake van de betreffende werkloosheid geen uitkering meer kan worden toegekend. De mogelijkheid bestaat echter in een aantal gevallen die uitsluiting te beperken tot een bepaalde termijn ingevolge artikel 31 lid 2 WW 1949. In geval van voortdurende werkloosheid wordt alsdan de uitkering na het verstrijken van die termijn genoten. Ook hier kan achteraf bezien zowel meer als minder uitkering zijn genoten als zonder toepassing van artikel 31 WW 1949 het geval zou zijn geweest.

Wel als uitkeringsdagen tellen de dagen mee waarover uitkering is toegekend. Hieraan doet niet af dat de uitbetaling van de uitkering is opgeschort². In geval de uitkering over een dag wel is toegekend, maar niet meer wordt uitbetaald omdat de betrokkene niet binnen de in artikel 21 lid 5 WW 1949 gestelde termijn heeft ingevorderd, moet van een uitkeringsdag in de zin van artikel 22 WW 1949 worden gesproken.

Mag het uitvoeringsorgaan invloed uitoefenen op het maximum dat aan uitkering wordt verstrekt door onverplicht tot uitkering over te gaan? Op deze wijze zou dit orgaan het aantal uitkeringsdagen in een uitkeringsjaar zodanig kunnen opvoeren dat in dat jaar het maximum wordt bereikt zodat geen nieuw uitkeringsjaar aanvangt. De rechtspraak beantwoordt deze vraag ontkennend in geval over bepaalde dagen uitkering wordt toegekend terwijl men op grond van de wettelijke bepalingen daarvoor niet in aanmerking komt³. Daaraan doet niet af dat de rechtspraak dergelijke toekenningsbeslissingen eerbiedigt met dien verstande dat de rechter, geconfronteerd met geschillen ter zake van dergelijke toekenningen, de beslissingen niet ambtshalve wegens strijd met de wet vernietigt maar toetst aan regels van ongeschreven recht⁴.

4.10.4 Samenvatting

De WW 1949 uitkering kent geen voortdurend recht op uitkering. Van het einde als bij voortdurende rechten kan men daarom niet spreken. Wanneer niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden om voor uitkering in

1 De CRvB heeft uitgemaakt dat indien niet aangevraagd wordt met geen andere bedoeling dan om door afstand van recht op uitkering over zekere dagen op meer andere dagen recht te verkrijgen, sprake is van een benadelingshandeling in de zin van artikel 31 lid 1 aanhef en sub b WW 1949. CRvB 8-5-1957 WW 56, 208, Hb Beroepszaken GAK 30.85 JUR.

2 TK 1954-1955, 3790, nr. 6 ad vraag 6. Zie omtrent de opschorting van de uitbetaling paragraaf 7.5.8.

3 CRvB 23-7-1958, RSV 58, 111, RvB Rotterdam 17-6-1968, RSV 69, 98, CRvB 22-7-1976, RSV 76, 331.

4 CRvB 22-7-1976, RSV 76, 331.

aanmerking te komen, ontstaan vanaf die dag geen aanspraken op uitkering over de nadien gelegen dagen. De uitkering wordt niet ingetrokken, maar niet langer toegekend. Ook van een herleving van het recht op uitkering is geen sprake. Indien de belanghebbende na zekere tijd wederom voldoet aan de voorwaarden om voor uitkering in aanmerking te komen, ontstaan vanaf dat moment weer aanspraken op uitkering dagelijks op-nieuw. Vanaf dat moment wordt de uitkering weer van dag tot dag toegekend (zie paragraaf 4.10.2).

Artikel 22 WW 1949 kent een regeling die de uitkering aan een zekere maximale omvang bindt. Dit artikel regelt het maximum aantal dagen dat per uitkeringsjaar daadwerkelijk aan uitkering genoten kan worden, terwijl bovendien terzake van eenzelfde werkloosheidsgeval de uitkering in ieder geval na 78 weken eindigt. Artikel 22 WW 1949 geeft aan welke maximale omvang de reeks rechten ingevolge de WW 1949 kan hebben (zie paragraaf 4.10.3).

5.1 INLEIDING

Het begrip "weigeren" van uitkering kan in ruime en in enge zin worden gebruikt. In ruime zin betekent een weigering een voor belanghebbende negatieve beslissing omtrent de uitkering. In de meeste gevallen gaat het om een afwijzing van diens verzoek om uitkering. Daarbij speelt geen rol op grond waarvan de afwijzing plaatsvond¹. Men kan spreken van weigering in enge zin indien de wet uitdrukkelijk van het weigeren van uitkering melding maakt. Zo geven de artikelen 44 ZW, 14 lid 5 en 18 lid 3 AWW en 27 WW 1986 het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid om de uitkering te weigeren, wanneer zich bepaalde bijzondere omstandigheden voordoen. Het gaat meestal om gedragingen van de belanghebbende die vanuit het oogpunt van toepassing van de betreffende regelingen niet acceptabel zijn². Deze gedragingen hebben invloed op de toestand die mede voorwaarde is voor het ontstaan of voortbestaan van het recht op uitkering of bemoeilijken de vaststelling van het bestaan of voortbestaan van het recht³. Soms spelen ook andere omstandigheden een rol⁴.

In andere wetten komt men met het weigeren in enge zin verwante rechtsfiguren tegen. Zo is in de WAO en AAW aan het uitvoeringsorgaan in bepaalde gevallen de bevoegdheid gegeven om de arbeidsongeschiktheid met betrekking tot de uit de WAO en AAW voortvloeiende aanspraken buiten aanmerking te laten⁵. De gevallen waarin de bevoegdheid gegeven is, zijn vergelijkbaar met de in de ZW voorkomende weigeringsgronden⁶. De memorie van toelichting op de WAO spreekt geregeld over

- 1 De CRvB gebruikt het begrip weigering soms in deze ruime zin. Zie bijvoorbeeld CRvB 15-11-1974, RSV 75, 129. Dit gebeurt soms ook in de literatuur, zie bijvoorbeeld Jaspers-Riphagen, p. 42, voor wat betreft het weigeren van ziekengeld.
- 2 Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 83.
- 3 Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 53.
- 4 Zo maakt artikel 44 lid 1 sub a ZW bijvoorbeeld een beperkte risicoselectie mogelijk. Zie hieromtrent Asscher-Vonk, SMA 1974, p. 724 e.v.
- 5 Zie de artikelen 16, 19 en 21 AAW, voorts 25, 28 en 30 WAO.
- 6 Zie hieromtrent De Leede, SMA 1966, p. 621. Artikel 30 WAO en 21 AAW maken een zekere risicoselectie mogelijk. Zie Asscher-Vonk, SMA 1974, p. 724.

het weigeren van uitkering¹. Evenals in WAO en AAW wordt in de WWV en de WW 1949 de term weigeren niet gebruikt. Wel zijn er bepalingen in die wetten te vinden die met de weigeringsartikelen van de WW 1986 te vergelijken zijn. Volgens artikel 14 lid 1 WWV besluit het uitvoeringsorgaan tot verlaging van het voor de belanghebbende geldende uitkeringspercentage of al dan niet in combinatie met zodanig besluit tot uitsluiting van het recht op uitkering indien hij met het oog op de goede uitvoering van de wet te verwijten gedrag vertoont. Op grond van artikel 31 lid 1 jo 39 WW 1949 wordt in bepaalde gevallen geen uitkering toegekend maar is het uitvoeringsorgaan op grond van artikel 31 lid 2 jo 39 WW 1949 bevoegd de uitsluiting van het recht op uitkering te beperken. De gronden voor toepassing van artikel 14 WWV en voor een deel² ook de gronden genoemd in artikel 31 lid 1 jo 39 WW 1949 vertonen gelijkenis met de gronden waarop ingevolge de WW 1986 uitkering geweigerd kan worden. In de literatuur spreekt men geregeld over het weigeren van uitkering, ook wanneer de arbeidsongeschiktheid buiten aanmerking gelaten wordt in het kader van de WAO en AAW of toepassing gegeven wordt aan artikel 14 WWV dan wel artikel 31 jo 39 WW 1949³. In de literatuur worden alle hiervoor genoemde bepalingen veelal gezamenlijk behandeld⁴. Ook hier worden de bepalingen in één hoofdstuk aan de orde gesteld en worden zij veelal als weigeringsbepalingen aangeduid. Zij hebben gemeen dat zij het uitvoeringsorgaan de mogelijkheid bieden om gedragingen die met het oog op de goede uitvoering van de diverse wetten ongewenst worden geacht, te sanctioneren.

In dit hoofdstuk zal worden onderzocht welke gevolgen een weigering heeft voor het recht op periodieke uitkeringen. In de literatuur laat met name Veldkamp zich in het algemeen over deze kwestie uit⁵. Hij is van mening dat wanneer het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid heeft gekregen om op de bij de wet genoemde gronden het verlenen van prestatie te weigeren, het recht op prestatie vervalt voor zover het uitvoeringsorgaan

1 TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 46 en 47.

2 Artikel 31 lid 1 onder a tot en met e WW 1949. Artikel 31 lid 1 onder f tot en met n betreffen niet zozeer onacceptabel gedrag van de werknemer, maar andere omstandigheden die in de WWV en de WW 1986 veelal als uitsluitingsgrond gelden (zie respectievelijk paragraaf 3.3.5 en 3.3.6).

3 Zie voor wat betreft het buiten aanmerking laten van de arbeidsongeschiktheid De Leede, SMA 1966, p. 621 e.v. en De Guasco e.a., Wegwijzer sociale zekerheid, deel 4, p. 153 en 216. Zie voorts Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 54 e.v.

4 Voor zover althans in deze literatuur van een uitsluitend wetsgewijze behandeling van de stof is afgezien. Zie Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 53 e.v. De Leede, Sociaal Bestuursrecht, deel 2, p. 111 e.v., behandelt de genoemde bepalingen tesamen onder het hoofdde "verplichtingen en sancties".

5 Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 53.

van zijn bevoegdheid heeft gebruik gemaakt. In het navolgende zal worden onderzocht of deze opvatting navolging verdient.

Elke wet zal afzonderlijk worden besproken. Als eerste wet komt in paragraaf 5.2 de WW 1986 aan de orde. Dit heeft een goede reden. Het juridisch karakter van het weigeren van een uitkering ingevolge die wet is bij de parlementaire behandeling van het ontwerp en in de literatuur uitgebreid aan de orde gekomen. Daarna komen de wetten aan bod waarin evenals in de WW 1986 ook uitdrukkelijk gesproken wordt over het weigeren van uitkering. Het gaat om de ZW en de AWW die aan de orde komen in respectievelijk paragraaf 5.3 en 5.4. In de daarop volgende paragraaf staat het buiten aanmerking laten van de arbeidsongeschiktheid in het kader van de WAO en AAW centraal. Artikel 14 WWV en artikel 31 jo 39 WW 1949 worden besproken in respectievelijk paragraaf 5.6 en 5.7. Paragraaf 5.8 bevat een samenvatting.

5.2 HET WEIGEREN VAN UITKERING INGEVOLGE DE WW 1986

Artikel 27 lid 1 WW bepaalt dat indien de werknemer een verplichting hem op grond van de artikelen 24, 25 en 26 opgelegd niet nakomt, de bedrijfsvereniging bevoegd is de uitkering blijvend geheel te weigeren, tijdelijk of blijvend gedeeltelijk te weigeren of de uitkeringsduur te beperken. Op grond van artikel 27 lid 2 WW is de bedrijfsvereniging voorts bevoegd de uitkering tijdelijk geheel te weigeren vanaf de eerste dag van de werkloosheid indien de werknemer bij het intreden daarvan een verplichting hem op grond van artikel 25 en 26 opgelegd niet nakomt¹. Volgens de memorie van toelichting is de in artikel 27 WW gegeven opsomming limitatief². Een tijdelijke gehele weigering gedurende de uitkeringsperiode is niet mogelijk³.

1 De letterlijke tekst van artikel 27 lid 2 laat het tijdelijk geheel weigeren vanaf de eerste dag van de werkloosheid slechts toe als bij het intreden van de werkloosheid bepaalde verplichtingen niet zijn nagekomen. Overtreding van de verplichting ex artikel 26 lid 1 sub a en b WW kan echter pas enige tijd na het intreden van de werkloosheid plaatsvinden. Toch is bij het opnemen in de wet van de bevoegdheid tot tijdelijke gehele weigering met name gedacht aan situaties als een te late melding (TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 55). De woorden "bij het intreden van de werkloosheid" in artikel 27 lid 2 werden in een later stadium van de parlementaire behandeling ingevoegd. Deze invoeging werd gezien als een wijziging van technische aard (TK 1985-1986, 19261, nr. 16, p. 8). Met het oog daarop kan verdedigd worden dat ook in geval van een te late melding of een te late aanvraag om uitkering de bevoegdheid bestaat om vanaf de eerste dag van de werkloosheid tijdelijk geheel te weigeren.

2 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 144.

3 De redenen staan opgesomd in TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 54 e.v.

Volgens de toelichting kunnen sancties als bedoeld in artikel 27 WW voorts alleen voor de toekomst worden getroffen¹. Dit betekent in elk geval dat sanctietoepassing zich nimmer kan en mag uitstrekken over een periode vóór het tijdstip waarop de bevoegdheid tot sanctietoepassing ontstond². Men zou met name in situaties waarin reeds WW uitkering werd betaald, er ook van uit kunnen gaan dat sanctietoepassing pas plaats behoort te vinden met ingang van de dag waarop de beslissing tot sanctietoepassing aan belanghebbende is meegedeeld³. Er zouden wel uitzonderingen moeten bestaan. Wanneer de uitkering is geschorst in de zin van artikel 30 lid 2 aanhef en onder c WW en de werknemer ingevolge artikel 30 lid 3 schriftelijk kennis is gegeven van die beslissing zou geweigerd mogen worden met ingang van de dag waarop de schorsing ingaat. Weigering van de uitkering met ingang van een vroegere datum zou enkel effect hebben als terugvordering van het reeds betaalde mogelijk is⁴.

De vraag kan worden gesteld wat rechtens is wanneer het uitvoeringsorgaan de uitkering blijvend geheel weigert, tijdelijk geheel weigert met ingang van de eerste dag van de werkloosheid dan wel de uitkeringsduur beperkt. Tast het uitvoeringsorgaan daardoor het recht op uitkering aan?

Volgens het systeem van de WW gebeurt dit niet. Artikel 27 WW bevindt zich immers in paragraaf 2 van de eerste afdeling van het tweede hoofdstuk van de wet. Deze paragraaf betreft niet de voorwaarden voor het recht op uitkering maar het geldend maken van een (bestaand) recht. Ook uit de memorie van toelichting blijkt dit op diverse plaatsen⁵. Er wordt immers gesteld dat gedurende de periode dat de uitkering wordt geweigerd het recht op uitkering niet wordt aangetast, maar normaal doorloopt. De weigering betekent niet meer dan dat het recht op uitkering niet geldend kan worden gemaakt⁶. Wanneer het uitvoeringsorgaan gebruik heeft gemaakt van zijn weigeringsbevoegdheid, ontbreekt enkel geheel of gedeeltelijk de betalingsverplichting. Daarbij wordt nog opgemerkt dat dit praktische gevolgen heeft voor de berekening van de maximum uitkeringsduur. Voor de berekening van die duur tellen periodes waarover een uitkering is ge-

1 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 144.

2 Zie echter noot 1) van deze paragraaf.

3 Bedacht moet worden dat de wet geen schriftelijke mededeling eist, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de beslissingen ex artikel 22 lid 1 en 30 lid 2 WW. Zie de artikelen 22 lid 2 respectievelijk 30 lid 3 WW. Een voor beroep vatbare beslissing wordt desgevraagd gegeven. Zie artikel 128 lid 1 sub a WW.

4 Dit hangt af van de toepasselijke terugvorderingsbepaling (artikel 36 WW). Een eventuele terugvordering ex artikel 36 lid 1 WW zou enkel gebaseerd kunnen zijn op het feit dat de betrokkene door zijn toedoen ernstig rekening moest houden met de mogelijke uitoefening van de weigeringsbevoegdheden of deze mogelijke uitoefening redelijkerwijs duidelijk moest zijn.

5 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 32 e.v., 52 e.v. en 143 e.v.

6 Kritiek op de term "geldend maken van het recht op uitkering" in dit verband heeft Noordam, De Werkloosheidswet, p. 31, 108 en 121.

weigerd mee¹. Daarmee volgt de WW 1986 het systeem dat door de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving ten aanzien van het weigeren van uitkering werd voorgesteld².

De Sociale Verzekeringsraad had een drietal bezwaren tegen de constructie dat het niet betalen van de uitkering in verband met een weigeringsgrond het recht op uitkering zelf niet aantast³.

De raad achtte de constructie weliswaar wellicht juridisch dogmatisch te verdedigen, maar voor de belanghebbende uitermate vreemd. Hoewel een recht op uitkering bestaat, wordt geen uitkering verkregen. In deze kritiek werd de raad door anderen bijgevalen⁴. Van regeringszijde werd de constructie niet vreemd gevonden⁵.

In de tweede plaats vond de Sociale Verzekeringsraad de constructie in strijd met de systematiek op dit punt in zowel de WW 1949 als de WWV⁶, zonder dat de noodzaak daartoe was toegelicht. De regering erkende dat het systeem van sanctionering van met het oog op de goede uitvoering van de sociale zekerheidswetten verwijtbare gedragingen in artikel 27 WW 1986 afwijkt van de constructie die in de WW 1949 (artikel 31 in verband met 39) en de WWV (artikel 14) werd toegepast. De sanctietoepassing ingevolge de WW 1949 en de WWV zou echter in voorkomende gevallen bij voortdurende werkloosheid niet tot een geringere uitkering leiden⁷. Achteraf,

1 In het algemeen tellen perioden waarover het recht op uitkering is uitgesloten, niet mee voor de berekening van de uitkeringsduur. Zie hiervoor paragraaf 4.8. Uitsluitingsgronden zouden het karakter hebben van objectieve criteria. Daarmee worden criteria bedoeld die niet afhankelijk zijn van een handelen of nalaten van de betrokkene. Bij weigeringsgronden daarentegen zou het gaan om aan de werknemer met het oog op een goede uitvoering van de sociale zekerheidswetten te verwijten gedragingen. Deze gedragingen zouden zowel een doen als een nalaten kunnen betreffen. Deze weigeringsgronden hebben, zo wordt wel gesteld, een subjectief karakter. TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 32 e.v. en 135. TK 1985-1986, nr. 8, p. 52 e.v.

2 Eindrapport deel I, p. 32 tot en met 36 met name p. 33. Ook hier neemt het weigeren van uitkering als sanctie het niet nakomen door de belanghebbende van hem met het oog op de goede uitvoering opgelegde verplichtingen een aparte plaats in. Het weigeren van de uitkering heeft anders dan een niet meer voldoen aan de voorwaarden voor het recht niet tot gevolg dat geen recht op uitkering meer zou bestaan. Gedurende de periode waarover de uitbetaling van de uitkering wordt geweigerd zou wel recht op uitkering bestaan, maar kan dit recht niet geldend worden gemaakt. In TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 30 wordt opgemerkt dat de door de staatscommissie ontwikkelde systematiek voor zover mogelijk als voorbeeld voor het wetsvoorstel heeft gediend (zie ook TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 49).

3 SVR advies A 85/25, p. 119.

4 Onder andere door Kamerlid Ter Veld, TK 1985-1986, 19261, nr. 6, p. 25 en de PPR fractie TK 1985-1986, 19261, nr. 7, p. 53 en TK 1985-1986, 19261, nr. 14, p. 30. Vergelijk ook Pieters, p. 15 en 16.

5 TK 1985-1986, 19261, nr. 4, p. 7; TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 54 e.v. en TK 1985-1986, 19261, nr. 15, p. 42.

6 De systematiek op dit punt in de WW 1949 en de WWV komt uitgebreid aan de orde in de paragrafen 5.7 en 5.6.

7 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 52 en 53; TK 1985-1986 19261, nr. 4, p. 7 e.v.

als het ware bij wijze van compensatie, wordt dan alsnog uitkering gegeven voor de duur dat de betrokkene van de uitkering wegens sanctie verstoken bleef¹. Dit werd inconsequent en ongewenst geacht en gezien als een ontkrachting van de sanctietoepassing².

Tenslotte was de Sociale Verzekeringsraad van oordeel dat men in de bekorting van de totale uitkeringsduur een dubbele sanctie zou kunnen zien. De raad ging er kennelijk vanuit dat de bekorting van de uitkeringsduur het einde van het recht op uitkering met zich mee zou brengen. De regering antwoordde dat door bekorting van de uitkeringsduur niet het recht op uitkering eindigt, maar enkel tijdens zo'n periode geen betaling plaatsvindt³. Het bekorten van de uitkeringsduur zou in feite neerkomen op het tijdelijk geheel weigeren op termijn namelijk aan het einde van de voor de werknemer geldende uitkeringsperiode⁴.

Noordam⁵ is van mening dat het recht op uitkering eindigt wanneer het uitvoeringsorgaan beslist dat tijdelijk of blijvend geheel geweigerd wordt. Het recht zou eindigen door een constitutieve (immers rechtsvernietigende) beslissing van het uitvoeringsorgaan. Dat het recht op uitkering zou doorlopen tijdens een periode van weigering, zou volgens Noordam de consequentie hebben dat betalingen die tijdens de periode van weigering door het uitvoeringsorgaan zijn gedaan (bijvoorbeeld doorgeschoten betalingen) niet als onverschuldigd kunnen worden teruggevorderd. Het bestaan van het recht en daarmee ook van de verbintenis van het uitvoeringsorgaan zou impliceren dat verschuldigd wordt betaald⁶. Noordam vermoedt evenwel dat de wetgever deze consequentie niet wenst. De wetgever wil volgens hem dat onverschuldigd is betaald. Maar dat zou inhouden dat de wetgever in feite meer wil dan het uitsluiten van de opeisbaarheid van de vordering. Dit meerdere zou volgens Noordam juridisch gezien niets anders zijn dan een aantasting van het recht zelf. Schrijver acht de opvatting van de wetgever dogmatisch niet houdbaar. Het recht op uitkering is immers een vermogensrecht. Een kenmerk van vermogensrechten is dat zij economische waarde hebben. Een recht echter dat niet (nooit meer) geldend gemaakt kan worden, heeft geen waarde, het is als

1 TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 55.

2 TK 1985-1986, 19261, nr. 4, p. 8.

3 TK 1985-1986, 19261, nr. 4, p. 7.

4 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 55.

5 Noordam, SMA 1986, p. 109 e.v. Vergelijk voorts dezelfde, De Werkloosheidswet, p. 121.

6 Opmerking verdient dat de Sociale Verzekeringsraad, Advies 85/25, p. 210 e.v. moeite heeft met het gebruik van de term onverschuldigd betaalde uitkering in artikel 36 WW. In de WW wordt immers een scherp onderscheid gemaakt tussen het hebben van het recht enerzijds en het geldend maken van dat recht anderzijds. Aangezien volgens de raad aldus een van het gemene recht afwijkend begrip "recht" is ontstaan, zullen de van het begrip recht afgeleide termen, waaronder de term onverschuldigd betaalde uitkering, nader moeten worden gedefinieerd.

vermogensrecht non-existent. Door zijn beslissing ontnemt het uitvoeringsorgaan de essentie aan het vermogensrecht. De weigeringsbeslissing zou daarom het eindigen van het recht tot gevolg hebben¹.

Inderdaad kan met Noordam worden aangenomen dat wanneer een recht nooit meer geldend gemaakt kan worden, dit recht geen waarde meer heeft. Het zou in strijd zijn met de realiteit aan te nemen dat zo'n recht dan nog zou bestaan. Bij het weigeren van de uitkering zoals hier aan de orde, is van zo'n situatie echter geen sprake. Telkens wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan het uitvoeringsorgaan alsnog beslissen wederom tot uitkering over te gaan. In dat geval kan men van non-existentie van het recht niet spreken.

Naar mijn mening kan hier het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken diensten bewijzen. Gedurende de periode waarover de uitkering geheel geweigerd wordt of de uitkeringsduur wordt beperkt, bestaat weliswaar een stamrecht, indien de voorwaarden daarvoor zijn vervuld, maar bestaan er als gevolg van de beslissing geen afzonderlijke aanspraken. De weigeringsbeslissing heeft tot gevolg dat over dagen gelegen na de mededeling van de weigeringsbeslissing geen afzonderlijke aanspraken ontstaan. Voor zover de ingangsdatum van de weigering vóór de datum van de mededeling van de weigeringsbeslissing ligt, gaan de afzonderlijke aanspraken die reeds zijn ontstaan, teniet. De reeds uitbetaalde uitkering over dagen gelegen na de ingangsdatum is tengevolge van de weigeringsbeslissing ten onrechte betaald². Een gedeeltelijke weigering van de uitkering heeft tot gevolg dat gedurende de periode waarover geweigerd wordt de afzonderlijke aanspraken betrekking hebben op een lager bedrag dan op grond van de objectieve gegevens zou mogen worden verwacht.

Wanneer het (stam)recht op uitkering eindigt op grond van toepassing van artikel 20 WW kan er van weigering van de uitkering over de daarna gelegen periode geen sprake meer zijn. Bij herleving van het recht als bedoeld in artikel 21 WW moet het uitvoeringsorgaan op grond van artikel 28 WW opnieuw beslissen of sanctietoepassing wordt voortgezet. Wanneer een nieuw recht op uitkering ontstaat en herleving van het oude recht daarom niet plaats vindt, kan geen nieuwe sanctietoepassing plaatsvinden op grond van de feiten die tot de vorige sanctietoepassing aanleiding hebben gegeven.

1 Noordam, SMA 1986, p. 110 wijst erop dat de wetgever het door hem nagestreefde doel ook op een andere manier had kunnen bereiken. Hij had een bepaling in de wet kunnen opnemen dat het tijdvak waarover in verband met een maatregel geen recht op uitkering bestaat, als uitkeringsduur geldt.

2 Of het onverschuldigd betaalde bedrag kan worden teruggevorderd hangt af van de toepasselijke terugvorderingsbepaling. Zie noot 4 p. 200.

Artikel 44 ZW geeft het uitvoeringsorgaan in een aantal welomschreven gevallen de bevoegdheid de uitkering geheel of ten dele te weigeren. Of-schoon de wet er niet uitdrukkelijk melding van maakt, is het ook moge-lijk enkel voor een bepaalde periode te weigeren. Het uitvoeringsorgaan dient zich er volgens de jurisprudentie van te vergewissen tot hoe lang een weigering zich uitstrekt om niet in strijd met de in artikel 45 ZW be-doelde redelijkheid te komen¹. De blijvende weigering heeft voorts een relatief karakter. De bedrijfsvereniging kan op grond van bijzondere om-standigheden besluiten wederom tot uitkering over te gaan².

Het uitvoeringsorgaan dient verder in het algemeen alle op artikel 44 ZW steunende weigeringsgronden, voor zover deze hun grondslag vinden in aan het uitvoeringsorgaan ten tijde van het nemen van de beslissing reeds bekende feiten, in een en dezelfde beslissing te verwerken teneinde te voorkomen dat ter zake van het recht op dezelfde uitkering de ene proce-dure na de andere zou volgen. Volgens de CRvB brengt een goede rechts-bedeling dit met zich mee³. Men zou kunnen zeggen dat in de gevallen die de CRvB op het oog heeft, het uitvoeringsorgaan stilzwijgend afstand doet van een beroep op de niet in de weigeringsbeslissing genoemde weige-ringsgronden⁴.

1 CRvB 3-6-1981, RSV 81, 224.

2 Vergelijk CRvB 15-6-1983, RSV 84, 20.

3 CRvB 21-1-1976, RSV 76, 190; CRvB 4-7-1979, RSV 79, 248 en CRvB 20-10-1981, RSV 82, 87. Dit geldt niet voor de diverse niet-uitbetalingsgronden. Vergelijk CRvB 12-12-1979 RSV 80, 89. Het verdient volgens de CRvB wel aanbeveling om behalve alle weigerings-gronden ook de mogelijke gronden om niet tot uitbetaling van ziekengeld over te gaan in één beslissing te verwerken. De weigeringsgronden van artikel 44 lid 1 sub a onder 1 en onder 2 ZW sluiten elkaar logischerwijs uit, zodat ze niet naast elkaar in één beslissing kunnen worden opgenomen. Toch doen zich gevallen voor waarin twijfelachtig kan zijn welke van de twee toepasselijk is. De CRvB stelt dat het aanvaardbaar kan zijn dat de bedrijfsvereniging de weigering primair baseert op de ene subsidiair op de andere grond. CRvB 1-3-1974, RSV 74, 272; CRvB 22-3-1974, RSV 74, 304; CRvB 21-1-1976, RSV 76, 190 en CRvB 4-7-1979 RSV 79, 248.

4 De CRvB heeft uitgemaakt dat lange tijd na toekenning, van de vermelde bevoegdheden kan worden gebruik gemaakt en dat het later hanteren van de bevoegdheid dan rechtens mogelijk is, op zich geen strijd met de redelijkheid oplevert. Dit komt vooral voor wan-neer de artikelen 44 lid 1 sub a onder 1 en 2 en 44 lid 1 sub i ZW toegepast worden. Zie bijvoorbeeld CRvB 12-3-1971, RSV 71, 187 en CRvB 22-1-1973, RSV 73, 203. In laatst-genoemde uitspraak speelde een rol dat het uitvoeringsorgaan zich eerst later op grond van de uitgebrachte rapporten een juist beeld omtrent de gezondheidstoestand van de be-trokkene heeft kunnen vormen. Zie voorts CRvB 13-4-1977, RSV 77, 215; in dit geval werd na ruim 10 maanden ziekengeld verdere uitkering geweigerd. Het uitvoeringsorgaan hoefde volgens de CRvB niet eerder te vermoeden dat zich een weigeringsgrond voor-deed. Zie voorts nog CRvB 26-4-1978, RSV 78, 278 en CRvB 4-7-1979, RSV 79, 229. Wel strijd met de redelijkheid bestond in het geval berecht door de CRvB 29-12-1982, RSV 83, 80. Behalve het feit dat 10 maanden ziekengeld was uitbetaald, speelden echter tal van andere factoren een rol. Vergelijk verder CRvB 22-10-1975, RSV 76, 129. Een weigering op

De weigeringsbeslissing van het uitvoeringsorgaan kon volgens oudere jurisprudentie terugwerkende kracht hebben. In 1949 overwoog de CRvB in een geval waarin de contrôlevoorschriften overtreden waren dat de bevoegdheid de uitkering te weigeren zich ook uitstrekt over de periode aan de overtreding voorafgaande. Een beperking van de bevoegdheid zou niet uit de wettekst zijn af te leiden¹. In 1987 is de CRvB uitdrukkelijk op deze jurisprudentie teruggekomen. De bevoegdheid om in een geval van overtreding van de contrôlevoorschriften bij wijze van sanctie uitkering van ziekengeld te weigeren, kan zich slechts uitstrekken vanaf de dag waarop overtreding van de contrôlevoorschriften plaatsvindt². Inmiddels wordt de uitoefening van de bevoegdheid om uitkering van ziekengeld te weigeren in gevallen dat reeds uitkering werd betaald, op twee manieren beperkt. In de eerste plaats kan de rechter oordelen dat zo'n uitoefening in strijd is met de redelijkheid (artikel 45 ZW). Ten tweede kan de toepasselijke terugvorderingsbepaling een rol spelen. Een weigering met terugwerkende kracht kan tot gevolg hebben dat aan betalingen waarop recht bestond de juridische basis ontnomen wordt. In zo'n geval hangt het van de toepasselijk terugvorderingsbepaling af of teruggevorderd kan worden³. Is dat niet het geval dan ontbeert de terugwerkende kracht van de weigering materiële betekenis. Om de "schade" voor het uitvoeringsorgaan te beperken zou het wenselijk zijn aan dit orgaan de bevoegdheid te geven de uitkering te schorsen, indien hij van oordeel is of vermoedt dat zich een weigeringsgrond voordoet. In de ZW is in een bevoegdheid de uitkering te schorsen niet voorzien⁴. De snelheid in de procedure wordt verhoogd door het feit dat het uitvoeringsorgaan de weigeringsbeslissing niet spontaan in voor beroep vatbare vorm hoeft af te geven. Het lijkt overigens praktisch om in geval de uitkering is toegekend en uitbetaald en niet teruggevorderd kan worden, te weigeren met ingang van de datum waarop geen zieken-

grond van artikel 19 ZW werd in dit geval door de RvB vernietigd. Daarna volgde een weigering op grond van artikel 44 ZW. Volgens de CRvB is de bedrijfsvereniging in beginsel geheel vrij te bepalen wanneer, in welke gevallen en op welke wijze zij van de haar in artikel 44 lid 1 ZW gegeven bevoegdheid gebruik wenst te maken. Wel zou het uit een oogmerk van beleid wellicht de voorkeur hebben verdiend en zou de betrokkene de gang van zaken beter hebben kunnen begrijpen, indien de bedrijfsvereniging de onderhavige weigeringsgrond meteen bij zijn eerste beslissing zou hebben gehanteerd. Toekenning van de uitkering en het doorbetalen daarvan gedurende een zekere periode, houdt derhalve geen afstand in van de weigeringsbevoegdheid gebruik te maken. Een uitdrukkelijke afstand is mogelijk. CRvB 4-2-1964, RSV 64, 54 liet deze kwestie uitdrukkelijk in het midden. In CRvB 26-4-1978, RSV 78, 278 gebeurt dat niet meer.

1 CRvB 7-7-1949, B 49, 537.

2 CRvB 10-4-1987, RSV 87, 228.

3 Artikel 33 en artikel 33 a ZW. Een eventuele terugvordering ex artikel 33 lid 1 ZW zou enkel gebaseerd kunnen zijn op het feit dat de betrokkene door zijn toedoen ernstig rekening moest houden met de mogelijke uitoefening van de weigeringsbevoegdheden of deze mogelijke uitoefening redelijkerwijs duidelijk moest zijn.

4 Zie hoofdstuk 7.5.8.

geld meer werd betaald. Verdergaande terugwerkende kracht zou tot gevolg hebben dat betalingen gedaan zijn die geen juridische basis meer hebben, maar desalniettemin niet teruggevorderd kunnen worden.

De vraag kan worden gesteld wat rechtens is wanneer het uitvoeringsorgaan de uitkering geheel weigert. Wordt door de beslissing van het uitvoeringsorgaan het recht op uitkering aangetast?

Tijdens de parlementaire behandeling van de Ziektewet werd vooral de nadruk gelegd op het feit dat het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid heeft tot weigeren en dat van een verplichting geen sprake is¹. Het gevolg van het uitoefenen van de bevoegdheid zou zijn dat het recht op uitkering verloren gaat². Ook in de literatuur hoort men dergelijke geluiden. Zoals reeds aan de orde gekomen is, stelt Veldkamp³ dat het recht op prestatie vervalt voor zover het uitvoeringsorgaan van zijn bevoegdheid tot weigeren heeft gebruik gemaakt. Jaspers en Riphagen⁴ zien de weigeringsgronden van artikel 44 ZW als verplichtingen, waaraan betrokkenen moeten voldoen, willen zij aanspraak op ziekengeld blijven maken. Volgens De Guasco e.a.⁵ heeft degene die voldoet aan de voorwaarden die artikel 19 ZW stelt, in beginsel aanspraak op ziekengeld. Onder bepaalde omstandigheden, waaronder zij het uitoefenen van een weigeringsbevoegdheid verstaan, kan men volgens hen echter geen aanspraak op ziekengeld hebben. Volgens De Leede⁶ tenslotte bestaat in beginsel recht op ziekengeld maar heeft het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid niet uit te betalen wanneer zich een weigeringsgrond voordoet.

Naar mijn mening kan ook hier het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken goede diensten bewijzen. Gedurende de periode waarover de uitkering geheel geweigerd wordt, bestaat weliswaar een stamrecht, indien de voorwaarden daarvoor zijn vervuld, maar bestaan geen afzonderlijke aanspraken. Een gedeeltelijke weigering van de uitkering heeft tot gevolg dat gedurende de periode waarover geweigerd wordt de afzonderlijke aanspraken betrekking hebben op een lager bedrag dan op grond van de objectieve gegevens zou mogen worden verwacht⁷.

Argumenten ter ondersteuning van deze opvatting zijn te halen uit het systeem van de wet. Artikel 19 ZW betreft het bestaan van het stamrecht

1 TK 1911-1912, 56 no. 6, p. 128 en 129.

2 TK 1911-1912, 56 no. 6, p. 112.

3 Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 53. Zie reeds paragraaf 5.1.

4 Jaspers-Riphagen, p. 42.

5 De Guasco e.a., Wegwijzer sociale zekerheid, deel 4, p. 77.

6 De Leede, Sociaal Bestuursrecht 2, p. 102.

7 De bevoegdheid om de uitkering (gedeelte) te weigeren is wat betreft de juridische constructie te vergelijken met de in artikel 30 ZW aan het uitvoeringsorgaan gegeven bevoegdheid om het ziekengeld op een lager bedrag te stellen. Verschil is dat artikel 30 ZW precies aangeeft op welk bedrag het ziekengeld dient te worden gesteld als het uitvoeringsorgaan van zijn bevoegdheid gebruik maakt.

op ziekengeld, terwijl artikel 44 ZW zich bevindt in het hoofdstuk van de wet dat als opschrift "van het ziekengeld" draagt en dat betrekking heeft op de afzonderlijke aanspraken¹. Niet in strijd met deze opvatting is het bepaalde in artikel 19 lid 6 WAO en artikel 6 lid 8 AAW. Daar wordt de fictie gehanteerd dat iemand geacht wordt aanspraak te hebben op ziekengeld wanneer hem onder andere in verband met het bepaalde in artikel 44 ZW geen ziekengeld wordt uitgekeerd. Men kan immers verdedigen dat daarmee wordt bedoeld dat afzonderlijke aanspraken geacht worden te bestaan. Tenslotte kan de vraag worden gesteld of het uitvoeringsorgaan eerst moet vaststellen of de betrokkene voldoet aan de voorwaarden voor het recht op ziekengeld als opgesomd in artikel 19 ZW wil hij gebruik kunnen maken van de weigeringsbevoegdheid van artikel 44 ZW. Dit is volgens de jurisprudentie niet het geval als de uitkering blijvend en geheel geweigerd wordt². Vaak kan het orgaan ook niet vaststellen of iemand aan die voorwaarden voldoet, bijvoorbeeld in geval degene die in aanmerking wil komen voor ziekengeld, de voor de vaststelling van het recht vereiste inlichtingen niet geeft of weigert zich te laten onderzoeken.

5.4 HET WEIGEREN VAN AWW UITKERING

Op grond van artikel 14 lid 5 en 18 lid 3 AWW heeft het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid om uitkering of verdere uitkering te weigeren, wanneer degene die aanspraak maakt op uitkering zonder deugdelijke grond weigert zich aan een door het uitvoeringsorgaan gewenst geneeskundig onderzoek te onderwerpen. Ofschoon de wet het niet met zoveel woorden zegt, kan ook tijdelijk geweigerd worden. Verder kan het niet meer toepassen van de weigering verbonden worden aan het alsnog verlenen van de gewenste medewerking³.

Niet duidelijk is met ingang van welke dag AWW uitkering kan worden geweigerd. Kan deze sanctie alleen voor de toekomst getroffen worden, of is een zekere terugwerkende kracht mogelijk? Wat ook het antwoord op die vraag is, in geval reeds uitkering werd betaald, wordt het effect van een

1 In paragraaf 3.3.4, 4.6.2 en 4.6.4 besprak ik een aantal uitzonderingsgevallen. Het ging daar om situaties waarin weliswaar op grond van artikel 19 ZW een recht op uitkering ontstaan is, maar geen uitkering wordt verstrekt hetzij van begin af aan, hetzij op een later tijdstip ook niet ingeval de omstandigheden zich wijzigen. In dergelijke situaties ontstaat het stamrecht op uitkering niet of eindigt het. Van zo'n situatie is in het kader van de toepassing van artikel 44 ZW geen sprake. Zie p. 204.

2 CRvB 8-10-1963, RSV 63, 176. De CRvB oordeelde dat de vraag of de betrokkene voldeed aan de voorwaarden voor het recht op uitkering in het midden kon blijven nu een weigeringsgrond was toegepast.

3 Vergelijk De Guasco e.a., Wegwijzer sociale zekerheid, deel 2, p. 74.

weigering van uitkering met terugwerkende kracht sterk beperkt door de toepasselijke terugvorderingsbepaling¹. Het lijkt praktisch om in geval de uitkering is toegekend en uitbetaald en niet teruggevorderd kan worden te weigeren met ingang van de datum waarop geen uitkering meer werd betaald.

De vraag kan worden gesteld of de beslissing waarbij de uitkering of verdere uitkering geheel geweigerd wordt invloed heeft op het bestaan van het stamrecht.

Een aanwijzing voor een bevestigende beantwoording levert de omstandigheid dat artikel 14 lid 5 en 18 lid 3 AWW opgenomen zijn in de paragrafen die het recht op uitkering betreffen². Met dit recht op uitkering is dan het stamrecht bedoeld. Men zou ook van het standpunt kunnen uitgaan dat een weigering of verdere weigering niet het stamrecht op uitkering aantast, maar enkel de afzonderlijke aanspraken. Argument voor de laatste opvatting zou kunnen zijn dat de tekst van de genoemde artikelonderdelen geen melding maakt van een weigering van het recht op uitkering, maar van de weigering van uitkering of verdere uitkering. Als men van de opvatting uitgaat dat het weigeren van de verdere uitkering het stamrecht doet eindigen, zou men ook moeten aannemen dat dit recht herleeft, zodra de duur van de weigering is verstreken. De AWW maakt echter van een herleving van het recht in dit soort gevallen niet uitdrukkelijk melding, ofschoon die wet de rechtsfiguur van herleving van het recht kent (zie paragraaf 4.4.4). Gelet bovendien op de betekenis die het weigeren heeft in andere wetten die uitdrukkelijk van deze rechtsfiguur melding maken, zou ik ook voor wat betreft de AWW willen aannemen dat gedurende de periode dat de uitkering geheel geweigerd wordt, het stamrecht blijft bestaan, indien de voorwaarden daarvoor gegeven zijn. Gedurende de periode waarover de uitkering geheel geweigerd wordt, bestaan geen afzonderlijke aanspraken³. Een gedeeltelijke weigering⁴ heeft tot gevolg dat gedurende die periode de afzonderlijke aanspraken betrek-

1 Artikel 35 AWW. Een eventuele terugvordering ex artikel 35 AWW zou enkel gebaseerd kunnen worden op het feit dat de betrokkene door het geven van onjuiste inlichtingen ernstig rekening moest houden met de mogelijke uitoefening van de weigeringsbevoegdheden of deze mogelijke uitoefening redelijkerwijs duidelijk moest zijn geweest.

2 Paragrafen 1 en 2 van het derde hoofdstuk van de AWW. Deze paragrafen betreffen respectievelijk het recht op weduwenpensioen en op tijdelijke weduwenuitkering en het recht op wezenpensioen.

3 De kwestie of het geheel weigeren van de uitkering het bestaan van het stamrecht betreft is bijvoorbeeld van belang in verband met artikel 3 lid 1 sub d ZfW. Het verzekerd zijn in het kader van die wet wordt onder meer afhankelijk gesteld van het recht hebben op tijdelijke weduwenuitkering of een weduwen- of wezenpensioen ingevolge de AWW.

4 Aangenomen dat het uitvoeringsorgaan deze bevoegdheid heeft. De wet vermeldt dit niet uitdrukkelijk.

king hebben op een lager bedrag dan op grond van de objectieve gegevens zou mogen worden verwacht.

5.5 HET BUITEN AANMERKING LATEN VAN DE ARBEIDSONGESCHIKTHEID IN DE WAO EN AAW

WAO en AAW kennen een bijzondere constructie voor het weigeren van de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Aan het uitvoeringsorgaan is de bevoegdheid gegeven om met betrekking tot de uit de WAO en AAW voortvloeiende aanspraken de arbeidsongeschiktheid geheel of ten dele, tijdelijk of blijvend buiten aanmerking te laten.

De wetgever heeft bewust gekozen voor het buiten aanmerking laten van de arbeidsongeschiktheid als constructie om een uitkering te weigeren. Volgens de toelichting op de betreffende bepalingen in de WAO¹ laat deze constructie toe dat in geval een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid buiten aanmerking wordt gelaten, de resterende verdien capaciteit van de betrokkene voorwerp van verzekering kan zijn².

Wat is rehtens als het uitvoeringsorgaan van zijn bevoegdheid gebruik maakt de arbeidsongeschiktheid geheel buiten aanmerking te laten? De CRvB volstaat met de opmerking dat de uitkering dan in beginsel aan de wettelijke bepalingen kan worden ontleend, maar niet toegekend wordt met gebruikmaking van een discretionaire bevoegdheid³. In de literatuur komt tot uitdrukking dat in dergelijke gevallen (tijdelijk of blijvend) geen aanspraak op arbeidsongeschiktheidsuitkering bestaat. Wordt de arbeidsongeschiktheid gedeeltelijk buiten aanmerking gelaten, dan zou (tijdelijk of blijvend) een gedeeltelijke aanspraak resteren⁴.

1 TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 46 en 49.

2 Dit betekent dat zolang het uitvoeringsorgaan de gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid buiten aanmerking laat de betrokkene in dezelfde positie wordt geplaatst als degene die bij de aanvang van hun verzekering reeds gedeeltelijk arbeidsongeschikt is. Zie artikel 31 WAO en 22 AAW. Het bovenstaande geldt niet in gevallen waarin verdere vermindering van de verdien capaciteit uit eenzelfde oorzaak voortspuit als de gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid die buiten aanmerking gelaten werd. De artikelen 25 lid 2 en 30 lid 2 WAO respectievelijk 16 lid 2 en 21 lid 3 AAW geven het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid ook een dergelijke toename van de arbeidsongeschiktheid buiten aanmerking te laten. Het feit dat in geval gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid buiten aanmerking gelaten is, de resterende verdien capaciteit object van verzekering kan zijn, wordt in de toelichting op de WAO (TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 50) gezien als een uitzondering op het in die wet gehuldigde beginsel dat eenzelfde persoon niet gelijktijdig in het genot kan zijn van meer dan een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

3 CRvB 21-3-1977, RSV 77, 195.

4 De Guasco e.a., Wegwijzer sociale zekerheid deel 4, p. 153.

Anders dan het weigeren ingevolge de WW 1986, ZW en AWW heeft het geheel weigeren van de AAW en WAO uitkering mijns inziens tot gevolg dat het stamrecht wordt aangetast. De WAO en AAW kennen immers een bijzondere constructie voor het weigeren van de uitkering. De beslissing tot het geheel buiten aanmerking laten van de arbeidsongeschiktheid heeft tot gevolg dat de fictie geldt dat een van de voorwaarden voor het ontstaan en verder voortbestaan van het stamrecht (namelijk de arbeidsongeschiktheid) niet meer gegeven is¹. Hiervan uitgaande, kan men verschillende situaties onderscheiden. Allereerst is mogelijk dat de arbeidsongeschiktheid wel is ingetreden, maar het recht op uitkering nog niet is ontstaan omdat de wachttijd van 52 weken nog niet is verstreken en het uitvoeringsorgaan gedurende de wachttijd van zijn bevoegdheid gebruik maakt de arbeidsongeschiktheid geheel buiten aanmerking te laten². De beslissing verhindert dan dat een stamrecht op uitkering ontstaat. Ook is mogelijk dat het recht op uitkering reeds van rechtswege is ontstaan. In geval de uitkering nog niet is toegekend of op basis van een toekenningsbeslissing nog geen betalingen zijn verricht, zou de arbeidsongeschiktheid buiten aanmerking gelaten kunnen worden met ingang van de dag waarop de grond daarvoor ontstond. Ligt die dag vóór de dag waarop het recht op uitkering is ontstaan³, dan doet de beslissing het bestaande recht teniet met ingang van de datum waarop het is ontstaan. In geval de uitkering wel is toegekend en betalingen op basis van de toekenningsbeslissing zijn verricht, zou in beginsel natuurlijk ook geweigerd kunnen worden met ingang van de dag waarop de weigeringsgrond zich voordoet. Ook zou men ervan kunnen uitgaan dat geweigerd zou kunnen worden met ingang van de dag waarop de beslissing tot weigering aan belanghebbende is meegedeeld. De CRvB gaat van geen van beide standpunten uit, maar bewandelt een tussenweg, waar het betreft de toepassing van artikel 16 AAW (en 25 WAO)⁴. De raad overweegt dat het bepaalde in artikel 16 het uitvoeringsorgaan de mogelijkheid geeft een sanctie te hanteren die in hoofdzaak ten doel heeft de betrokkene ertoe te brengen zijn medewerking alsnog te verlenen. Toepassing van die sanctie zou niet kunnen geschieden met ingang van een tijdstip voorafgaande aan dat waarop de betrokkene duidelijk is gemaakt dat zijn weigering tot bedoeld gevolg zou kun-

- 1 Wanneer de arbeidsongeschiktheid buiten aanmerking gelaten wordt, zal dit volgens de CRvB ook kunnen leiden tot het afwijzen van een verzoek om een voorziening in de zin van artikel 57 AAW, omdat aan de verlening van de voorziening de grondslag-zij het fictief-komt te ontvallen. CRvB 28-6-1978, RSV 78,342
- 2 De bevoegdheid om de arbeidsongeschiktheid buiten aanmerking te laten, bestaat ook gedurende in artikel 6 lid 1 AAW en 19 lid 1 WAO geregelde wachttijd. Vergelijk TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 46.
- 3 Dit is altijd het geval bij artikel 28 sub e en 30 WAO en artikel 19 sub e en 21 AAW.
- 4 CRvB 14-11-1986, RSV 87, 114.

nen leiden. Opmerking verdient dat betalingen die reeds gedaan zijn, slechts in uitzonderingsgevallen teruggevorderd kunnen worden¹. Het lijkt praktisch om, in geval uitkering is verstrekt en deze niet teruggevorderd kan worden, de arbeidsongeschiktheid buiten aanmerking te laten met ingang van de datum waarop de uitkering niet meer werd betaald². In dat geval doet de beslissing het recht op uitkering met ingang van genoemde datum eindigen³. Om de "schade" te beperken, zal het uitvoeringsorgaan wanneer het van oordeel is of vermoedt dat zich een weigeringsgrond voordoet en weigering wil overwegen, de uitkering kunnen schorsen⁴.

Arbeidsongeschiktheid kan tijdelijk en blijvend buiten aanmerking gelaten worden⁵. In geval van tijdelijkheid kan gezegd worden dat de beslissing bepaalt dat het recht op uitkering op een later tijdstip ontstaat of herleeft indien de belanghebbende na het verstrijken van de periode voldoet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering. Aangezien de beslissing van het uitvoeringsorgaan invloed uitoefent op het al dan niet aanwezig

- 1 Dit hangt af van de toepasselijke terugvorderingsbepalingen (artikel 48 AAW en 57 WAO). De bevoegdheid tot terugvordering kan enkel worden gebaseerd op het feit dat de betrokkene door zijn toedoen ernstig rekening moest houden met de mogelijke uitoefening van de weigeringsbevoegdheden of deze mogelijke uitoefening redelijkerwijs duidelijk moest zijn. Vergelijk CRvB 14-11-1986, RSV 87, 114 waar de Raad terugvordering toeliet nadat het uitvoeringsorgaan achteraf alsnog gebruik maakte van de bevoegdheid de uitkering niet uit te betalen. Deze bevoegdheid was vervat in artikel 34 AAW zoals dat artikel vóór 1 januari 1983 luidde.
- 2 In situaties waarin ten tijde van de toekenningsbeslissing de weigeringsgrond reeds aanwezig was, kan men zich afvragen of het uitvoeringsorgaan na toekenning de weigeringsbevoegdheid nog heeft. In het kader van de toepassing van artikel 30 WAO en 21 AAW heeft de CRvB uitgemaakt dat zelfs lange tijd na toekenning van de uitkering van vermelde bevoegdheid kan en mag worden gebruik gemaakt (met ingang van de dag waarop in feite reeds niet werd uitbetaald). Vergelijk CRvB 4-7-1977, RSV 78, 1; CRvB 4-9-1978, RSV 79, 3; CRvB 25-1-1985, RSV 85, 142. Zie ook RvB Arnhem, kenbaar in CRvB 14-1-1976, RSV 76, 187 en CRvB 2-11-1981, RSV 82, 90. Toekenning van uitkering houdt derhalve geen afstand in om van de weigeringsbevoegdheid gebruik te maken. Volgens CRvB 25-1-1985, RSV 85, 142 is een uitdrukkelijke afstand echter mogelijk.
- 3 De CRvB overweegt dat het achteraf gebruik maken van de bevoegdheid de uitkering geheel te weigeren, neerkomt op een intrekking van de uitkering. CRvB 25-1-1985, RSV 85, 142. De CRvB heeft verder diverse malen overwogen dat weliswaar veelal de reden op grond waarvan een arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt beëindigd gelegen is in de omstandigheid dat de arbeidsongeschiktheid geëindigd is, dan wel dezelfde mate van arbeidsongeschiktheid aanwezig is als bij de aanvang van de verzekering, maar dat dit niet als enige reden van beëindiging kan worden gezien. Daaraan wordt dan soms toegevoegd dat de betrokkene er niet op kan rekenen dat slechts bij verandering in zijn toestand beëindiging van zijn uitkering zal plaatsvinden (CRvB 4-7-1977, RSV 78, 1; CRvB 25-1-1985, RSV 85, 142; vergelijk ook CRvB 4-9-1978, RSV 79, 3).
- 4 CRvB 18-4-1986, RSV 87, 6. Zie omtrent de schorsing van de uitkering paragraaf 7.5.8.
- 5 Het is niet mogelijk om extra voorwaarden aan de weigering te verbinden. Wel is het mogelijk dat het uitvoeringsorgaan beslist tot verdere uitkering over te gaan zodra de belanghebbende medewerking verleent als bedoeld in artikel 25 en 28 WAO en 16 en 19 AAW.

zijn van de situatie waarin een recht op uitkering ontstaat of herleeft, kan aangenomen worden dat het ontstaan of de herleving van het recht dan niet van rechtswege plaatsvindt. In geval de arbeidsongeschiktheid blijvend buiten aanmerking wordt gelaten, houdt de beslissing in dat ontstaan of herleving van het recht niet op voorhand zal plaatsvinden, ook al voldoet de betrokkene aan de voorwaarden voor het recht op uitkering. Werd geweigerd omdat de betrokkene de geëiste medewerking niet verleende, dan moet het uitvoeringsorgaan, in geval de betrokkene alsnog zijn medewerking verleent, op grond van artikel 29 WAO en 20 AAW een nieuwe beslissing nemen over het blijven gebruik maken van de weigeringsbevoegdheid. Dit betekent dat het tijdelijke of blijvende karakter van de weigering een relatief karakter heeft¹.

Arbeidsongeschiktheid kan ook gedeeltelijk buiten aanmerking worden gelaten. Als in dat geval voor de WAO minimaal een arbeidsongeschiktheidspercentage van 15 en voor de AAW van 25 resteert, dan heeft de beslissing van het uitvoeringsorgaan geen invloed op het bestaan en verder voortbestaan van het stamrecht op uitkering. De beslissing bewerkt dat gedurende de periode waarover geweigerd wordt, de afzonderlijke aanspraken betrekking hebben op een lager bedrag dan op basis van de objectieve gegevens zou mogen worden verwacht. De buiten aanmerking gelaten arbeidsongeschiktheid bepaalt niet verder de hoogte van de uitkering².

Opmerking verdient tenslotte dat in een enkel geval het uitvoeringsorgaan verplicht is de arbeidsongeschiktheid buiten aanmerking te laten³. Dan kan worden gezegd dat aan de voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht niet wordt voldaan⁴.

5.6 ARTIKEL 14 WWV

Artikel 14 WWV gebruikt de term "weigering" niet. Volgens dat artikel "besluit het gemeentebestuur tot verlaging van het krachtens artikel 16 voor de werknemer geldende percentage van het dagloon of, al dan niet in combinatie met een zodanig besluit, tot uitsluiting van het recht op uit-

1 CRvB 9-3-1984, RSV 85, 19.

2 Het buiten aanmerking laten van arbeidsongeschiktheid levert nooit een nihilstelling op. Van een nihilstelling is sprake wanneer weliswaar het stamrecht op uitkering bestaat, maar geen afzonderlijke aanspraken bestaan.

3 Zie artikel 33 WAO.

4 De TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 50 stelt uitdrukkelijk dat geen aanspraken worden verleend. Veldkamp, Sociale zekerheid 1 deel II, p. 53 is van oordeel dat door degene aan wie vrijstelling wegens gemoedsbezwaren is verleend, het recht niet geldend kan worden gemaakt. Dit lijkt mij onjuist, ervan uitgaande dat Veldkamp van oordeel is dat het recht als zodanig wel bestaat.

kering, indien deze werknemer..." een bepaalde hem met het oog op de goede uitvoering van de wet te verwijten gedrag vertoont. Op grond van artikel 14 lid 3 WWV moet het gemeentebestuur de werkingsduur van het besluit aangeven. Dit geschiedt door vermelding van een bepaalde periode dan wel door verwijzing naar de duur van de werkloosheid in verband waarmee het besluit is genomen. Voorwaarden mogen daarbij niet worden gesteld¹. De maatregel werkt volgens de CRvB in elk geval niet langer dan tot de datum van werkherleving². Het gemeentebestuur kan tussentijds de werkingsduur van het besluit bekorten indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven³.

Blijkens de tekst van de wet en de jurisprudentie is het niet aan de vrijheid van het uitvoeringsorgaan overgelaten of er een maatregel moet worden genomen indien iemand zich niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 14 WWV gedraagt⁴. In diverse uitspraken⁵ overweegt de CRvB zelfs dat de maatregel die op grond van artikel 14 getroffen dient te worden, rechtstreeks uit de wet voortvloeit als gevolg van de in dat artikel omschreven gedragingen. Deze gedragingen worden als uitkeringsbelemmerende gedragingen aangeduid. In dit licht wekt een uitspraak uit 1981 geen verbazing⁶. Deze uitspraak betrof een na jaren door het wederom intreden van werkloosheid op grond van artikel 9 lid 4 WWV herleeft recht op uitkering. De CRvB vroeg zich af of dit herleeft recht onder alle omstandigheden diende te worden gehonoreerd dan wel kon worden geëffectueerd. Daarvoor was nodig dat de belanghebbende ook overigens voldeed aan de voorwaarden die de WWV voor het recht op uitkering stelt. Daarbij kon volgens de rechter met name worden gedacht aan de bepalingen en voorschriften vervat in artikel 14 WWV. Uit een andere uitspraak blijkt verder dat de toepassing van artikel 14 WWV pas kan plaatsvinden ten aanzien van degenen die in beginsel recht op uitkering hebben⁷. Het treffen van zo'n maatregel beschouwt de CRvB als het beperken van een in beginsel bestaand recht op uitkering⁸. Kortom, de CRvB ziet de gedragingen waarvan in artikel 14 WWV sprake is, als uitkeringsbelemmerende gedragingen, als een soort negatief geformuleerde, nadere voorwaarden ter effectivering dan wel honorering van het in beginsel bestaande recht. Deze

1 CRvB 1-11-1966, RSV 67, 15 en CRvB 17-11-1970, RSV 71, 99.

2 CRvB 16-9-1981, RSV 82, 34.

3 CRvB 9-7-1968, RSV 68, 178. De matiging zal pas in overweging genomen worden op grond van feiten en omstandigheden die eerst zullen kunnen blijken nadat de maatregel is getroffen.

4 CRvB 28-4-1970, RSV 70, 153 en CRvB 16-1-1973, RSV 73, 197.

5 CRvB 22-12-1982, RSV 83, 122. Vergelijk ook CRvB 14-5-1986, RSV 87, 50, CRvB 27-11-1985, RSV 86, 109 en CRvB 8-1-1986, RSV 86, 179.

6 CRvB 28-10-1981, RSV 82, 54.

7 CRvB 2-12-1981, RSV 82, 111.

8 CRvB 6-2-1980, RSV 80, 111.

visie van de CRvB lijkt in overeenstemming met de plaats van artikel 14 WWV in paragraaf 1 van Hoofdstuk III van de wet, welke paragraaf betrekking heeft op het recht op uitkering.

Vloeit het treffen van een maatregel rechtstreeks uit de wet voort, de keuze van het uitvoeringsorgaan voor de aard (en de duur) van de maatregel is volgens jurisprudentie¹ en literatuur² discretionair van aard. Gegeven het feit dat er een maatregel genomen moet worden, is het uitvoeringsorgaan vrij te bepalen of deze maatregel al dan niet zal bestaan uit de uitsluiting van het recht op uitkering. Een beslissing tot uitsluiting in de zin van artikel 14 WWV doet het recht dat in beginsel bestaat, tenietgaan. Men kan daarom zeggen dat de beslissing tot uitsluiting geen declaratoir maar een constitutief karakter heeft³. Wanneer een maatregel tot uitsluiting gedurende de periode van werkloosheid afloopt, herleeft het recht op uitkering op grond van artikel 9 lid 4 indien geen nieuw recht op uitkering is ontstaan⁴. Omdat de beslissing van het uitvoeringsorgaan invloed uitoefent op het al dan niet aanwezig zijn van een situatie waarin herleving plaatsvindt, kan gezegd worden dat de herleving niet van rechtswege plaatsvindt.

Een beslissing tot uitsluiting in de zin van artikel 14 WWV doet het stamrecht op uitkering eindigen. Het is zelfs denkbaar dat zo'n beslissing een eenmaal in beginsel bestaand recht op uitkering doet tenietgaan met ingang van de dag waarop dat recht is ontstaan. Dit is het geval als met te-

1 CRvB 28-4-1970, RSV 70, 153, CRvB 16-1-1973, RSV 73, 197, CRvB 20-11-1985, RSV 86, 108 en CRvB 18-9-1985, RSV 86, 195.

2 Riphagen, dissertatie, p. 62, maakt een onderscheid tussen het verplicht toepassen van een sanctie en de vrijheid de sanctie nader te concretiseren. Elders, in zijn noot onder CRvB 22-12-1982, RSV 83, 122, spreekt Riphagen in dit verband over een "sanctie in wording", een min of meer automatisch gevolg van de gedraging die onder artikel 14 lid 1 WWV valt. Voor de effectuering van de sanctie zou een dergelijk automatisme niet gelden. Ten eerste omdat hier voor het uitvoeringsorgaan een vrijheid in het leven is geroepen. Ten tweede omdat een maatregel ex artikel 14 lid 1 WWV alleen voor het toekomstige kan werken. De CRvB zou volgens Riphagen in de betreffende noot een stap hebben gezet in de richting van een systeem waarin het recht op uitbetaling van de uitkering als gevolg van bepaalde in de wet omschreven gedragingen als het ware van rechtswege tenietgaat. Minder zorgvuldig is bijvoorbeeld Hebing, SMA 1977, p. 115, die zonder meer spreekt van een bevoegdheid tot weigering of verlaging.

3 Volgens Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 83, is de beslissing gebonden en declaratoir van aard omdat volgens artikel 14 WWV het bestuursorgaan gedwongen zou zijn een beëindigingsbesluit te nemen. Het tenietgaan van het recht ingevolge dit soort beschikkingen zou volgens Noordam in feite nauwelijks van het tenietgaan van rechtswege verschillen. Even verderop is Noordam minder stellig (p. 87). Hij stelt weliswaar dat sanctiebeschikkingen, waaronder hij die in gevolge artikel 14 WWV verstaat, een sterk gebonden karakter hebben. Hij acht echter de kwalificatie van de beschikking als declaratoir en de typering van de sanctie ex artikel 14 WWV als automatisch niet helemaal juist. Om werking te verkrijgen, zou immers ook de aanvang en de duur van de maatregel moeten worden bepaald. Dit laatste is echter aan het uitvoeringsorgaan overgelaten. Zolang dat nog niet heeft beslist, is de sanctie in ieder geval nog imperfect.

4 TK 1963-1964, 7736, nr. 3, p. 14.

rugwerkende kracht vanaf het moment van het ontstaan van het recht, het recht op uitkering wordt uitgesloten. Even verderop zal aan de orde komen in welke gevallen van zo'n terugwerkende kracht sprake kan zijn. Wanneer het uitvoeringsorgaan de periode waarover het recht op uitkering uitgesloten wordt, niet koppelt aan de duur van de werkloosheid, heeft dit tot gevolg dat ingeval van voortdurende werkloosheid het recht op uitkering na herleving, op een later tijdstip eindigt dan zonder die uitsluiting het geval zou zijn geweest. Gezegd kan worden dat de uitkering op een later tijdstip wordt genoten. Dit hangt samen met het bepaalde in artikel 19 lid 1 WWV (zie hieromtrent paragraaf 4.7.4).

Behalve tot een uitsluiting van het recht op uitkering kan het uitvoeringsorgaan al dan niet in combinatie daarmee besluiten het voor de werknemer geldende percentage van het dagloon te verlagen. Zelfs een reductie van dit percentage tot nul, dat wil zeggen een nihilstelling, is mogelijk. In deze gevallen betreft de beslissing van het uitvoeringsorgaan niet het stamrecht. Dit stamrecht blijft bestaan zolang de voorwaarden daarvoor zijn vervuld. Gedurende de periode dat het voor de werknemer geldende percentage van het dagloon wordt verlaagd, hebben de afzonderlijke aanspraken betrekking op een lager bedrag dan op grond van de objectieve gegevens zou mogen worden verwacht. Gedurende de periode dat de uitkering op nihil wordt gesteld, bestaan geen afzonderlijke aanspraken. Een nihilstelling heeft tot gevolg dat over dagen gelegen na de mededeling van de beslissing geen afzonderlijke aanspraken ontstaan. Voor zover de ingangsdatum van de nihilstelling voor de datum van de mededeling van de beslissing ligt, gaan de afzonderlijke aanspraken die reeds zijn ontstaan, teniet. Omdat het besluit tot verlaging van het voor de werknemer geldende uitkeringspercentage of tot nihilstelling van de uitkering het stamrecht op uitkering niet aantast, eindigt dit recht niet op een later tijdstip dan zonder die verlaging of nihilstelling het geval zou zijn geweest. Als sanctie kan een verlaging of nihilstelling daarom zwaarder uitpakken dan een uitsluiting.

Volgens vaste jurisprudentie heeft een maatregel in de zin van artikel 14 WWV slechts werking voor het toekomstige¹. Dit betekent in elk geval dat die werking zich nimmer kan en mag uitstrekken over een periode voor het tijdstip waarop de gevallen in de zin van genoemd artikel zich hebben voorgedaan². Als algemene regel hanteert de CRvB³ dat de door het uitvoeringsorgaan getroffen maatregel niet eerder behoort in te gaan dan op de dag van de daartoe strekkende beslissing. Deze regel zou uitzondering

1 CRvB 24-2-1982, RSV 82, 156, CRvB 22-12-1982, RSV 83, 122 en CRvB 9-1-1985, RSV 85, 160.

2 CRvB 24-2-1982, RSV 82, 156.

3 CRvB 9-1-1985, RSV 85, 160.

lijden indien de uitkering feitelijk is stopgezet en de belanghebbende voordien of gelijktijdig mededeling is gedaan van de redenen die tot de stopzetting hebben geleid. Aangenomen kan worden dat uitzondering ook mogelijk is als nog geen toekenningsbeslissing door het uitvoeringsorgaan is genomen. Ook dan immers zijn nog geen betalingen gedaan. Met verdergaande terugwerkende kracht kan een maatregel enkel worden getroffen als tevens wordt voldaan aan de eisen die artikel 27 lid 1 onder a WWV stelt. Dat is reeds het geval als sprake is van een toedoen in de zin van dat artikelonderdeel. Uit de gegevens immers dat er sprake is van een uitkeringsbelemmerende gedraging in de zin van artikel 14 WWV, dat op grond daarvan een maatregel door het uitvoeringsorgaan getroffen moet worden en het treffen van zo'n maatregel rechtstreeks uit de wet voortvloeit, leidt de CRvB¹ af dat de uitkering ten onrechte of tot een te hoog bedrag is toegekend in de zin van artikel 27 lid 1 onder a WWV². De wijziging van de toekenningsbeslissing met terugwerkende kracht in de zin van artikel 27 WWV bestaat hierin dat het uitvoeringsorgaan alsnog een maatregel toepast. Het ten onrechte of te veel betaalde kan vervolgens worden teruggevorderd³.

5.7 ARTIKEL 31 IN VERBAND MET 39 WW 1949

Artikel 31 jo 39 WW 1949 bevat zowel elementen van gebondenheid als elementen van vrijheid voor het uitvoeringsorgaan. De gebondenheid bestaat hierin dat het uitvoeringsorgaan geen wachtgeld c.q. werkloosheidsuitkering mag toekennen in een aantal (in artikel 31 lid 1) precies omschreven gevallen. Ten aanzien van een aantal van die gevallen heeft het uitvoeringsorgaan ook een zekere beslissingsvrijheid zoals omschreven in artikel 31 lid 2 WW 1949 terwijl het bepaalde in artikel 31 lid 1 sub f WW 1949 het uitvoeringsorgaan nog meer speelruimte biedt in geval iemand werkloos is ten gevolge van werkstaking. In het navolgende zal ik eerst aandacht besteden aan artikel 31 voor zover deze bepaling een ge-

1 CRvB 8-1-1986, RSV 86, 179, CRvB 22-12-1982, RSV 83, 122, CRvB 14-5-1986, RSV 87, 50, CRvB 27-11-1985, RSV 86, 109 en CRvB 15-1-1986, RSV 86, 170.

2 Deze koppeling van de artikelen 14 en 27 WWV betekent dat in die situaties de werking van artikel 27 WWV zich slechts kan uitstrekken voor zover artikel 14 WWV toegepast had kunnen worden. Zo kan aan artikel 27 WWV geen doorwerkende kracht verleend worden in geval werkhervatting niet leidt tot een nieuw recht op uitkering. Immers ook de maatregel ex artikel 14 WWV kan slechts werken tot aan het moment van werkhervatting volgens CRvB 16-9-1981, RSV 82, 34.

3 Een beroep tegen de beslissing tot terugvordering is niet ontvankelijk. Zie bijvoorbeeld CRvB 20-1-1970, RSV 70, 95, CRvB 29-2-1972, RSV 72, 185, CRvB 9-1-1973, RSV 73, 187 en CRvB 26-6-1973, RSV 74, 40.

bonden karakter heeft, terwijl daarna de elementen van vrijheid voor het uitvoeringsorgaan aan de orde komen.

Artikel 31 lid 1 WW 1949 bevat een aantal uitsluitingsgronden. Ofschoon iemand kan voldoen aan de algemene voorwaarden voor het recht op uitkering over een dag zoals opgesomd in artikel 21 lid 1, 27 en 35, ontstaat over die dag in beginsel, dat wil zeggen afgezien van toepassing van 31 lid 2 WW 1949, geen aanspraak op uitkering wanneer een bijzonder geval van artikel 31 lid 1 over die dag zijn werking uitstrekt. Dit blijkt uit de tekst van de wet en daarop gebaseerde regelingen, de wetsgeschiedenis, de jurisprudentie en literatuur.

De tekst van de wet lijkt duidelijk. Artikel 31 lid 1 bepaalt immers dat in een aantal gevallen "geen wachtgeld wordt toegekend" terwijl lid 2 in dit verband spreekt over "de uitsluiting van het recht op wachtgeld". Op grond van artikel 39 WW 1949 geldt hetzelfde voor de werkloosheidsuitkering. Ook de op artikel 28 en 36 WW 1949 gebaseerde reglementen gaan ervan uit dat wanneer één van de gevallen van artikel 31 lid 1 zich voordoet, geen aanspraak op uitkering bestaat¹.

Dat er sprake is van uitsluitingsgronden in de boven aangegeven zin moge ook blijken uit de wetsgeschiedenis. De memorie van toelichting² duidt de gevallen van artikel 31 lid 1 WW 1949 onder andere aan als "gevallen van uitsluiting van wachtgeld", voorts als gevallen waarin "geen aanspraak op uitkering bestaat", of gevallen waarin "uitsluiting van recht op uitkering" plaatsvindt. In de memorie van antwoord³ worden soortgelijke termen gebruikt.

In de rechtspraak komt naar voren dat het bepaalde in de aanhef van artikel 31 inhoudt dat hier niet slechts sprake is van een aan het uitvoeringsorgaan toegekende bevoegdheid, maar van een verplichting tot weigering van de uitkering. Indien deze verplichting niet is nageleefd, is ambtshalve toepassing van artikel 31 lid 1⁴ door de rechter mogelijk⁵. De rechter overweegt ook meerdere malen dat over dagen waarover een van

1 Zie met name de artikelen 13 lid 2 sub b en 15 lid 3 RW 1952 en diverse wachtgeldreglementen van de bedrijfsverenigingen.

2 TK 1947-1948, 704, nr. 3, p. 21, 22.

3 TK 1947-1948, 704, nr. 6, p. 41.

4 Ambtshalve toepassing van artikel 31 lid 1 leidt er niet automatisch toe dat de betrokkene geen uitkering toekomt. De rechter moet het uitvoeringsorgaan in de gelegenheid stellen van de in artikel 31 lid 2 gegeven bevoegdheid gebruik te maken. CRvB 14-11-1972, RSV 73, 120.

5 CRvB 9-6-1953, B 53, 671, CRvB 24-12-1958, RSV 59, 15. Volgens CRvB 8-4-1980, RSV 80, 225 is ambtshalve toepassing niet geboden omdat de rechter zich kan beperken tot het punt van het geschil.

de gevallen van artikel 31 zijn werking uitstrekt geen recht op uitkering bestaat¹. Ook in de literatuur komt men dat standpunt tegen².

De vraag kan gesteld worden met ingang van welke dag een uitsluitingsgrond begint te werken. De Leede³ merkt omtrent artikel 31 lid 1 sub b WW 1949 op dat de wetgever kennelijk alleen gedacht heeft aan uitsluiting voor de toekomst. Hij neemt echter aan dat ook met terugwerkende kracht kan worden uitgesloten. Volgens de CRvB begint de uitsluitingsgrond te werken vanaf de dag dat zich een van de gevallen van artikel 31 lid 1 WW 1949 voordoet, althans de betreffende handelwijze effectief is geworden⁴. Vroeger werd soms door de rechtspraak een zekere terugwerkende kracht van de uitsluiting aanvaard. Dit was het geval indien de werknemer werkzaamheden had verricht en deze werkzaamheden niet vermeldde op zijn werkbriefje. Ook wanneer geen twijfel bestond over de datum waarop voor het eerst de verzwegen werkzaamheden werden verricht, was het recht op uitkering uitgesloten vanaf de eerste dag van de periode waarop het werkbriefje betrekking had⁵. De CRvB is uitdrukkelijk op deze oude jurisprudentie teruggekomen en deed daarbij mijns inziens terecht een beroep op het systeem van de WW 1949 ingevolge hetwelk de aanspraak op uitkering per dag wordt vastgesteld⁶.

Een volgende vraag is hoe lang een uitsluitingsgrond werkt. Volgens de CRvB moet men met het oog op die vraag twee typen uitsluitingsgronden onderscheiden⁷.

Het eerste type heeft slechts effect voor zolang zich tijdens de werkloosheidsperiode een bepaalde door de wet omschreven situatie voordoet. Te denken valt hierbij aan de gronden genoemd in artikel 31 lid 1 sub i en sub g⁸. Onder dit eerste type kunnen ook de gronden genoemd in artikel 31 lid 1 sub m en n geschaard worden. Laatstgenoemde gronden hebben slechts betrekking op bepaalde dagen. Wanneer de in de hiervoor genoemde arti-

1 Zie bijvoorbeeld RvB Roermond 17-10-1957, RSV 59, 162, die de opvatting verwerpt dat artikel 31 weigeringsgronden bevat om aan werklozen die wel aanspraak op uitkering hebben, toch de uitkering niet toe te kennen. Zie voorts CRvB 6-10-1964, RSV 64, 168, CRvB 24-4-1975, RSV 75, 421, CRvB 19-6-1975, RSV 76, 5 en CRvB 22-7-1976, RSV 76, 312.

2 De Guasco, Het sociaal verzekeringsrecht in Nederland, p. 287 en Hb Beroepszaken GAK 30.45. Zie ook Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 81 ten aanzien van 31 lid 1 sub g, h en i.

3 De Leede, noot onder CRvB 15-8-1974, SMA 1975, p. 210.

4 CRvB 10-9-1986, RSV 87, 63.

5 CRvB 22-10-1956, WW 56, 38 (Hb Beroepszaken GAK 30.50 JUR.), CRvB 8-1-1963, RSV 63, 34, CRvB 22-2-1972, RSV 72, 159 en CRvB 23-8-1983, RSV 83, 233.

6 CRvB 10-4-1985, RSV 85, 156. Zie hieromtrent Van Arkel in Overzicht rechtspraak sociale verzekering, SMA 1986, 271. Zie voorts CRvB 17-12-1985, RSV 86, 164 en CRvB 10-9-1986, RSV 87, 64.

7 CRvB 17-12-1985, RSV 86, 164.

8 CRvB 23-1-1975, RSV 75, 219 had betrekking op 31 lid 1 sub i. Vergelijk ook CRvB 14-11-1972, RSV 73, 118. CRvB 17-12-1985, RSV 86, 164 had betrekking op 31 lid 1 sub g.

kelonderdelen omschreven situatie geëindigd is, ontstaan over de dagen daarna weer aanspraken op uitkering, indien aan de voorwaarden voor die aanspraken wordt voldaan^{1, 2}.

De werking van het tweede type uitsluitingsgronden (artikel 31 lid 1 sub a tot en met e WW) strekt zich in beginsel uit over de gehele duur van de werkloosheid. In de jurisprudentie spreekt men van een in beginsel onbeperkte werking van die uitsluitingsgronden³. Deze uitsluitingsgronden hebben echter meestal niet die werking dat zij nog een rol zouden kunnen spelen bij een volgend geval van werkloosheid. De CRvB immers heeft van meet af aan het standpunt ingenomen dat de gevolgen van een verzuim als bedoeld in artikel 31 lid 1 sub a tot en met e niet langer kunnen werken dan tot het ogenblik waarop de werknemer te goeder trouw een nieuwe betrekking aanvaardt⁴. Soms beschouwde de CRvB, althans voor de toepassing van artikel 31 lid 1 WW 1949, de laatste werkloosheid echter als een voortzetting van de vroegere, namelijk wanneer de onderbreking slechts één dag of enkele dagen had geduurd en de korte duur van de onderbreking bij de aanvang daarvan reeds vaststond⁵. In de literatuur werd op het "niet doorwerken" van uitsluitingsgronden kritiek uitgeoefend. Ik zal aan deze kritiek niet veel aandacht besteden omdat anderen dit al hebben gedaan⁶. Wel is vermeldenswaard dat men met name wees op een verschil in de toepassing van 21 en 31 WW 1949. Volgens de CRvB kon immers wel het onvrijwillig karakter van de eerste werkloosheid een rol spelen bij de beantwoording van de vraag of een tweede werkloosheid onvrijwillig was (zie hieromtrent paragraaf 3.5). Een van de argumenten van de CRvB voor zijn standpunt om de uitsluitingsgronden van artikel 31 lid 1 onder a tot en met e niet te laten doorwerken was van zuiver grammaticale aard. De in die artikelonderdelen vermelde omstandigheden waren alle gesteld in de onvoltooid tegenwoordige tijd. Bij een wetswijziging in 1977⁷ kwam daarin ten aanzien van enkele van die gevallen verandering. De gevallen thans genoemd in artikel 31 lid 1 sub e III a tot en

1 Hiervan is geen sprake wanneer zich tegelijkertijd een uitsluitingsgrond van het tweede type voorgedaan heeft. CRvB 17-12-1985, RSV 86, 164.

2 In de jurisprudentie wordt dan wel gesproken over een herleven van het recht op uitkering. Mijns inziens ten onrechte aangezien bij een niet voortdurend recht op uitkering van een herleving geen sprake kan zijn. Zie hieromtrent paragraaf 4.10.2.

3 Zie bijvoorbeeld CRvB 30-9-1976, RSV 77, 36. Uitsluitingsgronden werken derhalve niet van week tot week. CRvB 6-12-1973, RSV 74, 181.

4 CRvB 13-10-1953, B 54, 38.

5 Vergelijk CRvB 13-2-1956, B 57, 92, CRvB 26-3-1959, RSV 59, 106, CRvB 17-2-1977, RSV 77, 186 en CRvB 4-3-1976, RSV 76, 210.

6 Een overzicht van de kritiek vindt men bij De Leede, dissertatie, p. 27 e.v. en bij Riphagen, dissertatie, p. 18 e.v. De kritiek richtte zich zowel op het onderscheid dat de CRvB maakte tussen 21 en 31 als op de consequentie van dit onderscheid, namelijk het niet doorwerken van uitsluitingsgronden.

7 Wet van 14-12-1977, Stb 670.

met c zijn sindsdien in de voltooid tegenwoordige tijd geplaatst. Het was blijkens de memorie van toelichting¹ de uitdrukkelijke bedoeling om door deze wijziging ten aanzien van bedoelde gevallen doorwerking mogelijk te maken. De CRvB acht thans doorwerking van het bepaalde in artikel 31 lid 1 sub e III in beginsel mogelijk².

Wanneer men de bevoegdheden van het uitvoeringsorgaan in het kader van artikel 31 WW 1949 bekijkt, dan valt allereerst de bevoegdheid in artikel 31 lid 1 sub f op. Aan een werknemer die werkloos is ten gevolge van werkstaking of uitsluiting, wordt geen uitkering toegekend tenzij het bestuur van de bedrijfsvereniging onder goedkeuring van het bestuur van het Algemeen Werkloosheidsfonds anders beslist. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan die niet ten volle door de rechter kan worden getoetst³. Naar mijn mening kan door de beslissing van het uitvoeringsorgaan (onder goedkeuring van het Algemeen Werkloosheidsfonds) aan de grond genoemd in artikel 31 lid 1 onder f het karakter van uitsluitingsgrond worden ontnomen⁴. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar met de bevoegdheden die het uitvoeringsorgaan zijn gegeven in het kader van artikel 7 lid 3 WW 1949 en 27 lid 3 WW 1949, waaraan ik in paragraaf 3.5 aandacht heb besteed.

Artikel 31 lid 2 biedt weer andere mogelijkheden. Op grond van die bepalingen kan het bestuur van de bedrijfsvereniging in een aantal gevallen hetzij onmiddellijk, hetzij op een later tijdstip de uitsluiting van het recht op wachtgeld en op grond van 39 lid 1 WW 1949 ook van het recht op werkloosheidsuitkering beperken tot een bepaalde termijn die het te allen tijde kan herzien. Deze termijn kan het uitvoeringsorgaan zelfs tot nihil beperken⁵. Wordt deze bevoegdheid gebruikt, dan moet het uitvoeringsorgaan in de beslissing precies aangeven op welke dagen of op welke periode de uitsluiting betrekking heeft⁶. De bevoegdheid in het kader van artikel 31 lid 2 is van discretionaire aard. De uitoefening daarvan kan slechts marginaal door de rechter worden getoetst zoals uit tal van uitspraken blijkt⁷. Wanneer de uitsluiting tot een bepaalde termijn wordt beperkt,

1 TK 1976-1977, 14280, nr. 3, p. 25.

2 CRvB 12-6-1985, RSV 86, 30. Vergelijk ook reeds CRvB 30-10-1979, RSV 80, 92. Twijfel of de bedoelde wetswijziging het gewenste effect zou sorteren, had Riphagen, dissertatie, p. 19.

3 CRvB 30-7-1958, RSV 58, 107 en CRvB 3-7-1959, RSV 59, 182.

4 Vergelijk RvB Haarlem 24-11-1960, RSV 63, 151.

5 De CRvB 26-11-1963, RSV 64, 2 nam aan dat dat het geval was toen een BV besloot te volstaan met een waarschuwing, welk besluit aan de betrokkene werd medegedeeld.

6 CRvB 28-1-1987 NJB 87, p. 708.

7 Bijvoorbeeld CRvB 8-2-1957, B 57, 662, CRvB 2-12-1976, RSV 77, 66 en CRvB 5-3-1985, RSV 85, 208. In het kader van de marginale toetsing accepteert de CRvB zelfs dat het uitvoeringsorgaan stilzwijgend artikel 31 lid 2 WW 1949 niet toepast. CRvB 12-3-1963, RSV 63, 72 en CRvB 23-1-1975, RSV 75, 222.

heeft dit tot gevolg dat in geval van voortdurende werkloosheid de uitkering op een later tijdstip wordt genoten. Dit hangt samen met de regeling van de maximering van de uitkering in artikel 22 WW 1949 (zie hieromtrent paragraaf 4.10.3). Artikel 31 lid 2 kan men ook positief formuleren. Aan het uitvoeringsorgaan wordt in bepaalde gevallen de bevoegdheid gegeven om uitkering toe te kennen hetzij onmiddellijk, hetzij op een later tijdstip in weerwil van de omstandigheid dat zich een uitsluitingsgrond voordoet. Men kan zeggen dat wanneer artikel 31 lid 2 toegepast wordt, de beslissing van het uitvoeringsorgaan een voorwaarde is voor het ontstaan van nieuwe aanspraken op uitkeringsdagen¹.

5.8 SAMENVATTING

Slechts in een drietal wetten (WW 1986, ZW en AWW) wordt de term "weigeren" van uitkering uitdrukkelijk gebruikt. De overige wetten kennen rechtsfiguren die aan het weigeren verwant zijn. Zo kennen de WAO en AAW het buiten aanmerking laten van de arbeidsongeschiktheid met betrekking tot de uit die wetten voortvloeiende aanspraken. De WWV kent de maatregelen van artikel 14. In dat artikel wordt melding gemaakt van een verlaging van het voor de werknemer geldende percentage van het dagloon en een uitsluiting van het recht op uitkering. Het ingevolge artikel 31 jo 39 WW 1949 niet toekennen van een uitkering in samenhang met het beperken van de periode waarin geen toekenning plaatsvindt, kan men ook als een vorm van weigeren van uitkering zien. Het gemeenschappelijke kenmerk van al de genoemde rechtsfiguren is dat aan het uitvoeringsorgaan de mogelijkheid wordt geboden om met het oog op de goede uitvoering van de wet ongewenst gedrag van de belanghebbende te sanctioneren.

Het verschil in constructie komt met name naar voren wanneer men de vraag beantwoordt wat de invloed is van het geheel weigeren op voortdurende rechten op uitkering². Wanneer de arbeidsongeschiktheid geheel buiten aanmerking gelaten wordt, eindigt door de beslissing het (WAO en AAW) stamrecht indien dit recht reeds is ontstaan. Hetzelfde is het geval

1 De Leede, pre-advies voor de VAR, p. 44, merkt op dat in dit geval het uitvoeringsorgaan (opnieuw) een recht op uitkering schept. Vergelijk ook Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 81.

2 Ook in de Duitse wetgeving kent men de weigering oftewel de "Versagung" van prestaties. Zie bijvoorbeeld § 66 SGB-AT en de §§ 192 en 554, Abs. 1 en 1277, Abs. 2 RVO. Volgens de heersende mening heeft het weigeren van prestaties geen invloed op het stamrecht, maar enkel op de afzonderlijke aanspraken. Zie hieromtrent paragraaf 2.4, p. 31.

als het uitvoeringsorgaan in het kader van de WWV besluit de maatregel van uitsluiting van het recht op uitkering te hanteren. Indien na het ontstaan van het stamrecht op WAO en AAW uitkering de arbeidsongeschiktheid tijdelijk buiten aanmerking gelaten wordt, herleeft dit recht indien de betrokkene na het verstrijken van de betreffende periode nog steeds aan de voorwaarden voor het stamrecht voldoet. Ook wanneer de betrokkene ingevolge 14 WWV tijdelijk van het recht op uitkering wordt uitgesloten, herleeft het stamrecht na het verstrijken van die duur indien de voorwaarden voor het stamrecht nog steeds gegeven zijn. Deze herleving vindt niet van rechtswege plaats, omdat het uitvoeringsorgaan op voorhand kan besluiten of herleving zal plaatsvinden en zo ja wanneer dat het geval zal zijn.

In de WW 1986, ZW en AWW heeft het geheel weigeren van de uitkering geen invloed op het ontstaan en voortduren van het stamrecht. Gedurende de periode dat de uitkering geheel geweigerd wordt, bestaan geen afzonderlijke aanspraken. De weigeringsbeslissing heeft tot gevolg dat over dagen of maanden gelegen na de mededeling van de weigeringsbeslissing geen afzonderlijke aanspraken ontstaan. Voor zover de ingangsdatum van de weigering vóór de datum van de mededeling van de weigeringsbeslissing ligt, gaan de afzonderlijke aanspraken die reeds zijn ontstaan, teniet. Hetzelfde effect als het geheel weigeren van de uitkering ingevolge de drie bovengenoemde wetten heeft de ingevolge artikel 14 WWV genomen beslissing van het uitvoeringsorgaan om het voor de werknemer geldende percentage van het dagloon tot nul te reduceren.

De WW 1949 kent geen voortdurend recht op uitkering. Het recht op die uitkering kan men zien als een reeks rechten die elk een aflopend karakter hebben. Het weigeren is in die wet geconstrueerd als een uitsluiting van het recht op uitkering over dagen gelegen in een zekere periode. Artikel 31 lid 2 jo 39 WW 1949 geeft het uitvoeringsorgaan in sommige gevallen echter de bevoegdheid om, in weerwil van de omstandigheid dat zich een uitsluitingsgrond voordoet, toch uitkering toe te kennen. Wanneer het uitvoeringsorgaan van deze bevoegdheid gebruik maakt, roept de beslissing de aanspraak op uitkering over bedoelde dagen in het leven.

De diverse constructies van het weigeren van de uitkering verschillen ook in andere opzichten van elkaar. In de meeste gevallen geeft de wet het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid uitkering te weigeren wanneer zich een weigeringsgrond voordoet. De WWV legt het uitvoeringsorgaan een verplichting op een maatregel toe te passen, maar laat het orgaan een zekere vrijheid om aard en duur van de maatregel te bepalen. Ook artikel 31 WW 1949 bevat elementen van vrijheid en gebondenheid.

Met ingang van welke datum geweigerd kan worden, is niet altijd even duidelijk geweest. In enkele oudere uitspraken besliste de CRvB dat een weigering van de uitkering zich uitstreckte over een periode vóór het tijd-

stip waarop de weigeringsgrond zich voordeed. Thans geldt als uitgangspunt dat een sanctie slechts werking voor het toekomstige heeft. Opmerking verdient dat in geval reeds over een bepaalde periode uitkering is betaald, een weigering met ingang van een dag aan de beëindiging van de betaling voorafgaande slechts van weinig betekenis zal kunnen zijn. Terugvordering van hetgeen reeds is betaald, wordt in de sociale verzekeringswetten die hier aan de orde zijn, sterk beperkt. De WWV beperkt niet zozeer de terugvordering, als wel de mogelijkheid om met terugwerkende kracht ten nadele van de belanghebbende de toekenningsbeslissing te wijzigen.

Soms bepaalt de wet uitdrukkelijk dat een sanctie niet alleen blijvend, maar ook tijdelijk mag worden toegepast (WAO en AAW). Het tijdelijk geheel weigeren tijdens een uitkeringsperiode mag in het kader van de WW 1986 niet plaatsvinden. Wel is het mogelijk de uitkeringsduur te bekorten, hetgeen neerkomt op een tijdelijk geheel weigeren op termijn, namelijk aan het eind van de uitkeringsperiode. Artikel 14 WWV bepaalt dat het uitvoeringsorgaan de duur van de maatregel moet aangeven. De maatregel werkt in elk geval niet langer dan tot de datum van de werkhervatting. Volgens de CRvB werken de gronden genoemd in artikel 31 lid 1 sub a tot en met e WW 1949 in beginsel over de gehele duur van de werkloosheid. Op grond van artikel 31 lid 2 WW 1949 kan de werkingsduur worden bekort. Maakt de wet niet uitdrukkelijk melding van de mogelijkheid om de uitkering tijdelijk te weigeren, dan gaat men er meestal vanuit dat zo'n tijdelijke weigering mogelijk is (ZW, AWW).

Wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven, dient het uitvoeringsorgaan zich te beraden over het blijven toepassen van de sanctie. Soms geeft de wet hieromtrent een regeling (artikel 29 WAO en 20 AAW). In andere gevallen komt dezelfde gedachte in de jurisprudentie naar voren. Ook in het kader van de WW 1949 is een heroverweging mogelijk. Artikel 31 lid 2 WW 1949 bepaalt immers dat het uitvoeringsorgaan te allen tijde de beperking van de uitsluiting van het recht op uitkering tot een bepaalde termijn kan herzien.

De wet bepaalt meestal uitdrukkelijk of een gedeeltelijke weigering mogelijk is. Een gedeeltelijke weigering, ook die in het kader van de WAO, AAW en WWV, tast niet het stamrecht op uitkering aan maar enkel de afzonderlijke aanspraken. Gedurende de periode dat de uitkering gedeeltelijk geweigerd wordt, hebben de afzonderlijke aanspraken betrekking op een lager bedrag dan op basis van de objectieve gegevens zou mogen worden verwacht. Soms maakt de wet geen melding van de mogelijkheid de uitkering gedeeltelijk te weigeren. Ook dan bestaat mijns inziens de bevoegdheid daartoe (AWW). Een uitzondering vormt de WW 1949. Over één enkele dag kan op grond van artikel 31 jo 39 WW 1949 niet slechts een gedeelte van de uitkering worden uitbetaald. Op grond van artikel 31 lid 2

WW 1949 heeft het uitvoeringsorgaan slechts de mogelijkheid de termijn van uitsluiting van het recht te beïnvloeden.

Extra voorwaarden mogen niet aan een weigering worden verbonden. De weigeringsgronden staan limitatief in de diverse regelingen opgesomd.

6.1 INLEIDING

In de onderzochte wetten komen vele voorschriften voor die het uitvoeringsorgaan de verplichting opleggen of de bevoegdheid verschaffen de uitbetaling van de periodieke uitkering te beperken. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke consequenties het ingevolge of krachtens deze regels beperken van de uitbetaling heeft voor het recht op de periodieke uitkeringen. Daarbij zal voor wat betreft de wetten die voorzien in één voortdurend recht, worden nagegaan wat het effect is van het beperken van de uitbetaling op zowel het stamrecht als op de afzonderlijke aanspraken. De WW 1949 voorziet in een reeks rechten die elk een aflopend karakter hebben. Onderzocht zal worden welke gevolgen het beperken van de uitbetaling van de uitkering heeft voor de rechten in die reeks.

Van het beperken van de uitbetaling moet men verschillende andere rechtsfiguren onderscheiden. In de eerste plaats kan men denken aan de gevallen waarin weliswaar niet aan de rechthebbende wordt uitbetaald, maar het uitvoeringsorgaan krachtens een expliciet of impliciet in de wet omschreven bevoegdheid of ingevolge een wettelijke verplichting de periodieke uitkering aan een derde uitbetaalt¹. Van een beperking van de uitbetaling is ook geen sprake in die gevallen, waarin weliswaar door het

1 Dit onderscheid komt duidelijk naar voren in een uitspraak van CRvB 23-9-1985, RSV 86, 85. De vereveningsbijdrage die vroeger in de WAO voorkwam, beschouwt het college als een zuivere korting op het bruto bedrag van de uitkering. De CRvB overwoog dat de korting in het Arbeidsongeschuikheidsfonds bleef en tot geen ander doel werd aangewend. Werknemerspremies worden daarentegen afgedragen aan de verschillende fondsen, waar tegenover staat dat de werknemer wanneer het verzekerd risico zich voordoet, een uitkering kan verwachten. Omdat de vereveningsbijdrage niet tot enige uitkering aanleiding kan geven en noch direct, noch indirect aan de betrokkene ter beschikking wordt gesteld, behoort deze bijdrage niet tot de bruto uitkering. Hanteert men de terminologie die in dit onderzoeksverslag wordt aangehouden, dan kan men de vereveningsbijdrage zien als een beperking van de uitbetaling van de uitkering. De werknemerspremies over de uitkering kan men zien als het deel van de uitkering dat ingevolge wettelijke bepalingen in plaats van aan de gerechtigde zelf aan derden moet worden betaald. Zie omtrent de uitbetaling van de periodieke uitkering aan derden paragraaf 7.4.

uitvoeringsorgaan noch aan de rechthebbende, noch aan een derde wordt betaald, maar de vordering van de rechthebbende wordt gecompenseerd met een vordering die het uitvoeringsorgaan op hem heeft¹. Tenslotte moet men van het beperken van de uitbetaling van de uitkering de situatie onderscheiden dat het uitvoeringsorgaan ten onrechte heeft vastgesteld dat iemand niet of niet langer voor uitkering in aanmerking komt. In dit soort gevallen blokkeert de onjuiste beslissing, zolang zij geldt, de onvoorwaardelijke en definitieve voldoening van de desalniettemin van rechtswege tot stand gekomen aanspraken².

In het navolgende zal ik bij de beantwoording van de vraag welke betekenis het beperken van de uitbetaling heeft, de wetten die voorzien in één voortdurend recht op de periodieke uitkering, gezamenlijk aan de orde stellen. In die wetten heeft het beperken van de uitbetaling op drie verschillende wijzen gestalte gekregen. Allereerst komt in paragraaf 6.2 de situatie aan de orde dat weliswaar op een bepaalde datum een stamrecht op uitkering is ontstaan, maar de ingangsdatum van die uitkering op een later tijdstip valt. In die gevallen vindt geen uitbetaling van de periodieke uitkering plaats over de periode gelegen ná het ontstaan van het stamrecht maar vóór de ingang van de uitkering. In paragraaf 6.3 wordt de situatie besproken dat aanvankelijk wel een verplichting tot betaling van de uitkering over bepaalde tijdvakken bestond, maar dat de wet uitdrukkelijk bepaalt dat de uitkering over die tijdvakken niet meer wordt uitbetaald. In paragraaf 6.4 komt een bonte verzameling van voorschriften aan bod die bepalen dat de periodieke uitkering gedurende kortere of langere tijd, geheel of ten dele niet wordt of niet behoeft te worden uitbetaald. De diverse beperkingen van de uitbetaling van de uitkering ingevolge de WW 1949 komen in paragraaf 6.5 aan de orde. Paragraaf 6.6 bevat een samenvatting.

6.2 INGANG VAN DE UITKERING NA HET ONTSTAAN VAN HET STAMRECHT

In paragraaf 3.4.2 kwam aan de orde dat bij wetten die voorzien in één voortdurend recht op de periodieke uitkering, de ingangs- of begindatum van de uitkering aangeeft op welk moment de eerste afzonderlijke aanspraak ontstaat. Valt de ingangsdatum pas na de dag waarop het stamrecht is ontstaan, dan vindt geen uitbetaling van de periodieke uitkering plaats over de periode gelegen ná het ontstaan van het stamrecht maar vóór de ingangsdatum. Men moet aannemen dat hier sprake is van een beperking

1 Zie omtrent compensatie paragraaf 7.6.

2 Zie omtrent de betekenis van de onjuiste beslissing paragraaf 3.6, 4.9 en 4.10.

in de uitbetaling van de periodieke uitkering, ofschoon de diverse wetten dit niet met zoveel woorden tot uitdrukking brengen.

In het algemeen vallen de ingangsdata van het ziekengeld en de WWV uitkering na het ontstaan van het stamrecht (zie hieromtrent de paragrafen 3.4.5 en 3.4.6). In het kader van de ZW speelt met name het systeem van de zogenaamde wacht dagen een rol. Op grond van artikel 18 WWV doet voorts het uitstellen van het indienen van een aanvraag de uitkering later ingaan, tenzij er voldoende termen¹ zijn de uitkering eerder te doen ingaan. In de jurisprudentie² komt naar voren dat het uitvoeringsorgaan in deze geen discretionaire bevoegdheid heeft. De vaagheid van het begrip "voldoende termen" waaraan de vervroeging van de ingangsdatum is gekoppeld, laat het uitvoeringsorgaan natuurlijk wel enige beoordelingsruimte bij de invulling van dit begrip. Het uitstel van het indienen van een aanvraag en de daaraan in het algemeen gekoppelde verlate ingang van de uitkering betekent niet dat bij voortdurende werkloosheid door de belanghebbende minder uitkering wordt genoten. Het einde van het stamrecht is immers gekoppeld aan het verstrijken van een zekere periode na ingang van de uitkering³.

De ingangsdata van de uitkeringen ingevolge de WW 1986, AOW, AWW, WAO en AWW vallen in het algemeen niet na het ontstaan van het stamrecht. Dit is voor de vier laatstgenoemde wetten anders als de procedure die tot een vaststellings- of toekenningsbeslissing van het uitvoeringsorgaan leidt, niet normaal verloopt.

Zo kan volgens de AOW en AWW⁴ de uitkering niet eerder ingaan dan één jaar voor de eerste dag van de maand waarin de aanvraag werd ingediend of waarin ambtshalve toekenning plaatsvond. In de AWW bestaan hierop een aantal uitzonderingen, waarop ik hier niet inga⁵. Voor wat betreft de tijdelijke weduwenuitkering geldt nog een bijzonderheid. Artikel 13 lid 2 AWW bepaalt dat de tijdelijke weduwenuitkering een zeker aantal

1 De memorie van toelichting op artikel 18 WWV (TK 1963-1964, 7736, nr. 3, p. 16) eist dat er gegronde redenen bestaan en noemt als voorbeelden de omstandigheid dat de betrokkene aanvankelijk geen vervoermiddel tot zijn beschikking heeft, dat hij ziek is of dat hij verwacht nog tijdig werk te krijgen. In 1983 merkte de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op dat een "nalatig te laat aanvragen" niet voldoende termen zal opleveren de uitkering eerder te doen ingaan (EK 1982-1983, 17800, nr. 139e, p. 3 en 4). Mijns inziens kan men van een "nalatig te laat aanvragen" in het kader van de WWV echter niet spreken. De betrokken werknemer heeft immers de vrijheid het tijdstip van indiening van de aanvraag zelf te bepalen.

2 CRvB 7-8-1973, RSV 74, 74 en CRvB 28-12-1977, RSV 78, 152.

3 Het uitstel van het indienen van een aanvraag leidt in sommige gevallen tot een uitkering over een langere periode. Zie hieromtrent paragraaf 4.7.4.

4 Artikel 16 lid 2 eerste zin AOW en 25 lid 3 AWW.

5 Artikel 25 lid 3 AWW noemt de situatie dat een ingangsdatum ex artikel 25 lid 2 AWW is vastgesteld en het geval waarin artikel 4 AWW is toegepast.

maanden duurt¹. In situaties waarin een aanvraag om tijdelijke wedu-
wenuitkering of een ambtshalve toekenning daarvan langer dan een jaar
op zich laten wachten, zou zonder een specifieke regeling desalniettemin
over het in artikel 13 lid 2 AWW genoemde aantal maanden uitkering
moeten worden toegekend. Artikel 25 lid 4 AWW bevat een regel die de
duur van de tijdelijke weduwenuitkering in dit soort situaties bekort. De
memorie van toelichting wijst erop dat dit in overeenstemming is met het
karakter van de tijdelijke weduwenuitkering. Deze uitkering beoogt im-
mers gedurende een betrekkelijk korte periode na het overlijden van de
man de weduwe in staat te stellen zich aan de gewijzigde omstandigheden
aan te passen².

De WAO en AAW bevatten een soortgelijke regel als de bovengenoemde.
De WAO en AAW uitkering kan niet eerder ingaan dan een jaar voor de
dag waarop de aanvraag werd ingediend of ambtshalve toekenning plaats-
vond³.

Volgens de toelichting op de AOW, AWW en WAO wordt een grens ge-
steld aan de toekenning van de uitkering met terugwerkende kracht⁴. Als
men aanneemt dat afzonderlijke aanspraken van rechtswege ontstaan⁵,
dan is deze terminologie niet helemaal juist. Men bedoelt te zeggen dat
voorkomen moet worden dat betalingen moeten plaatsvinden over pe-
riodes die in een ver verleden liggen. In diverse toelichtingen wordt ook
gesproken over een verjaringsbepaling⁶. De bedoeling van de bepalingen
zou zijn dat over perioden welke meer dan een jaar zijn verstreken, we-
gens verjaring geen uitkering meer wordt toegekend. Over de aan dit jaar
voorafgaande periode gedurende welke reeds recht op het betreffende pen-
sioen bestond, vindt geen uitkering meer plaats⁷.

De AOW, AWW, WAO en AAW geven aan dat het uitvoeringsorgaan de
bevoegdheid heeft de uitkering eerder te laten ingaan wanneer zich een
bijzonder geval voordoet⁸. Of zich een bijzonder geval voordoet, wordt
volgens de jurisprudentie aan het oordeel van het uitvoeringsorgaan

1 In paragraaf 4.4.5 kwam aan de orde dat het stamrecht op de tijdelijke weduwen-
uitkering eindigt wanneer het in artikel 13 lid 2 AWW genoemde aantal maanden na de
ingangsdatum van de uitkering verstreken is.

2 TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 49.

3 Artikel 35 lid 2, eerste volzin WAO en artikel 25 lid 2, eerste volzin AAW.

4 TK 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 58; TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 43 en TK 1962-1963, 7171, nr. 3,
p. 50.

5 Van deze opvatting is in paragraaf 3.4 uitgegaan. Zie met name paragraaf 3.4.2.

6 TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 50.

7 TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 49.

8 Artikel 16 lid 2, tweede zin AOW, 25 lid 5 AWW, 35 lid 2, tweede zin WAO en 25 lid 2,
tweede zin AAW. Dat het uitvoeringsorgaan niet de bevoegdheid heeft de uitkering la-
ter te doen ingaan, blijkt uit de jurisprudentie van de CRvB (11-5-1978, RSV 78, 289). De
rechter liet echter in het midden of het uitvoeringsorgaan vrijstaat de ingangsdatum
van de uitkering overeenkomstig de wens van de betrokkene later te doen ingaan.

overgelaten¹. De discretionaire bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan is met name bedoeld voor situaties waarin strikte toepassing van de algemene regel een bijzondere hardheid zou betekenen² of tot voor het rechtsgevoel onbevredigende resultaten zou leiden³.

Op deze uitzondering na bewerkstelligen een aanvraag meer dan een jaar later dan met kans op succes mogelijk is, of een verlate ambtshalve toekenning een verlate ingang van de uitkering. Een verlate ingang van de uitkering betreft niet het stamrecht. Een vertraagde aanvraag en ambtshalve toekenning doen mijns inziens afzonderlijke aanspraken die betrekking hebben op dagen of maanden meer dan één jaar voorafgaande aan de indiening van de aanvraag of de ambtshalve toekenning, van rechtswege vervallen indien zij reeds zijn ontstaan. Wanneer zich een bijzonder geval voordoet, heeft het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid de vervallen aanspraken opnieuw in het leven te roepen⁴.

In de ZW en de WW 1986 heeft een niet normaal verloop van de procedure geen invloed op de ingangsdatum van de uitkering. Dit is daarom van belang omdat het einde van het stamrecht op uitkering afhankelijk is van het verstrijken van een zekere duur na ingang van de uitkering⁵. Overigens kan een niet normaal verloop van de procedure ook in het kader van die wetten voor de betrokkene nadelige consequenties hebben. Zo heeft het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid het ziekengeld tijdelijk te weigeren wanneer de belanghebbende zich niet op tijd ziekmeldt⁶. Ook de

1 Vergelijk CRvB 25-5-1966, RSV 66, 82 en CRvB 1-11-1973, RSV 74, 124. Zie voorts Levelt-Overmans, noot onder CRvB 26-11-1986, RSV 88, 22. In de laatstgenoemde uitspraak geeft de CRvB zelf een oordeel over de kwestie of zich een bijzonder geval voordoet.

2 TK 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 58; TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 50 en TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 50. Zie voorts De Guasco e.a., Het sociaal verzekeringsrecht in Nederland, p. 382 e.v.; De Guasco e.a., Wegwijzer sociale zekerheid, deel 2, p. 106 e.v. en Van den Berg, p. 67 e.v. Vergelijk voorts bijvoorbeeld CRvB 25-11-1987, RSV 88, 156.

3 TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 50; CRvB 29-5-1980, RSV 80, 232 en CRvB 25-5-1966, RSV 66, 82 en CRvB 25-11-1987, RSV 88, 156.

4 Ook De Leede, Pre-advies voor de VAR, p. 44, is van mening dat het uitvoerend orgaan de bevoegdheid heeft opnieuw een recht op uitkering te scheppen. De Leede doelt kennelijk op de afzonderlijke aanspraken.

5 Zie hieromtrent paragraaf 4.6.4 en 4.8.4.

6 Op grond van artikel 44 lid 1 aanhef en sub f ZW mag ziekengeld geweigerd worden over dagen voorafgaande aan de tweede dag na die van de ontvangst van de ziekmelding. Ook het weigeren van ziekengeld betreft het stamrecht niet (zie paragraaf 5.3). Vóór 1967 had een vertraagd in gang zetten van de procedure voor belanghebbende nog veel nadeliger consequenties. De verjaringsbepaling, zoals deze tussen 1935 en 1947 gold (destijds artikel 141 lid 5 ZW 1935) hield in dat de rechtsvordering wegens ziekengeld door verloop van een bepaalde termijn verjaarde. De rechtspraak maakte uit dat men onder de term "rechtsvordering wegens ziekengeld" in bedoelde bepaling "het verzoek om toekenning" diende te verstaan (CRvB 29-4-1937, B 37, 567; vergelijk voorts CRvB 10-9-1942, B 42, 696; CRvB 8-7-1943, B 43, 586; CRvB 2-9-1946, B 46, 236; CRvB 18-11-1947, B 47, 601; RvB Amsterdam, 20-2-1936, B 36, 249 en RvB Amsterdam, 30-12-1936, B 37, 305). Werd het verzoek om toekenning na verstrijken van de termijn ingediend, dan volgde een niet ontvankelijk verklaring door het uitvoeringsorgaan van dat verzoek. Het gevolg was dat

uitkering ingevolge de WW 1986 mag geweigerd worden als de belanghebbende het intreden van zijn werkloosheid niet op tijd meldt of niet binnen één week na het intreden van zijn werkloosheid een aanvraag om uitkering indient¹. Daarnaast bepaalt artikel 23 WW 1986 dat het recht op uitkering niet kan worden vastgesteld over perioden gelegen voor 26 weken voorafgaande aan de dag waarop de aanvraag om een uitkering werd ingediend. De bedrijfsvereniging is echter bevoegd in bijzondere gevallen daarvan af te wijken. Volgens de memorie van toelichting regelt dit artikel dat aan het recht op uitkering geen verdere terugwerkende kracht kan worden verleend dan een half jaar voor de aanvraag van de uitkering. Hiermee zou worden voorkomen dat de bedrijfsvereniging over ver in het verleden liggende perioden moet vaststellen of al dan niet recht op uitkering bestond². Elders spreekt de toelichting van een verval van de mogelijkheid om rechten geldend te maken die de mogelijkheid biedt met verzachtende omstandigheden rekening te houden³. Het indienen van

zowel over dagen in het verleden als over dagen in de toekomst geen ziekengeld zou worden uitgekeerd.

Volgens CRvB 18-11-1947, B 47, 601, was de strekking van de bepaling te voorkomen dat het uitvoeringsorgaan gedwongen zou zijn de aanvang van de arbeidsongeschiktheid, indien de termijn verstreken was, alsnog te bepalen. Het bepalen van zo'n dag zou immers veelal moeilijkheden opleveren, terwijl de vaststelling van die dag voor tal van kwesties van belang is. Overigens vond CRvB 29-4-1937, B 37, 567, de verjaringsbepaling uitermate onduidelijk.

Bij wet van 1-8-1947, SH 284, werd de verjaringsbepaling in diër voege gewijzigd dat niet meer "de rechtsvordering wegens ziekengeld" maar de "aanspraak op toekenning" na verloop van tijd (langer dan voorheen) verjaarde. De verandering van het woordgebruik werd niet, de verlenging van de termijn wel gemotiveerd (zie TK 1946-1947, 489, nr. 3, p. 2). Bij wet van 18-2-1966, Stb 85, verviel de betreffende bepaling zonder motivering. De bedoelde verjaringsbepaling wordt duidelijk, wanneer men haar beziet tegen de achtergrond van het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken. In dit licht bezien kan worden gezegd dat de verjaringsbepaling het stamrecht op ziekengeld betrof.

- 1 Zie artikel 27 leden 1 en 2 jo 26 lid 1 onder a en b WW 1986. Het weigeren van de uitkering ingevolge de WW 1986 betreft het stamrecht niet (zie paragraaf 5.2).
- 2 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 140. De formulering dat aan het recht op uitkering geen verdere terugwerkende kracht kan worden verleend, vind ik ongelukkig. Allereerst gaat het om het geldend maken van het recht. Voorts moet men aannemen dat van een verlenen van terugwerkende kracht geen sprake is als men ervan uit gaat dat afzonderlijke aanspraken van rechtswege ontstaan. Verder is mijns inziens twijfelachtig of artikel 23 WW 1986 voorkomt dat een onderzoek moet worden ingesteld naar hetgeen zich in het verleden heeft afgespeeld. Om te bepalen of iemand recht op uitkering heeft, zal onderzocht moeten worden of de betrokkene voldoet aan de referte-eis. Blijkens artikel 17 WW 1986 eindigt de referteperiode op de dag onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid. Ook voor het bepalen van het einde van het recht door het verstrijken van de maximale voor de betrokkene geldende uitkeringsduur is vereist het arbeidsverleden voor het uittreden van de werkloosheid vast te stellen (zie artikel 42 leden 2 en volgende WW 1986). Bovendien is het in verband met het bepaalde in artikel 43 en 50 WW 1986 geboden dat het uitvoeringsorgaan vaststelt of een eenmaal ontstaan recht op uitkering is geëindigd of herleefd.
- 3 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 143.

een aanvraag na 26 weken heeft geen invloed op het bestaan van het stamrecht¹, maar doet de afzonderlijke aanspraken over dagen gelegen voor die 26 weken van rechtswege vervallen indien zij reeds zijn ontstaan. Dit is enkel anders wanneer zich een bijzonder geval voordoet en het uitvoeringsorgaan van zijn in artikel 23, tweede volzin WW 1986 neergelegde bevoegdheid gebruik maakt de vervallen aanspraken opnieuw in het leven te roepen.

6.3 HET NIET MEER UITBETALEN VAN DE UITKERING

Diverse wetten kennen bepalingen waarin de gevolgen geregeld worden van het gedurende langere tijd niet invorderen van de uitkering nadat toekenning heeft plaatsgevonden.

Artikel 23 AOW en 34 AWW bepalen dat de termijnen van uitkering welke niet zijn ingevorderd binnen twee jaar na de eerste dag waarop zij konden worden ingevorderd, niet meer worden betaald. Andere wetten knopen het begin van de bedoelde periode niet vast aan de eerste mogelijkheid van invordering, maar aan de dag van de betaalbaarstelling². Zo bepalen de artikelen 47 AAW, 56 WAO en 85 ZW dat termijnen van de betreffende uitkeringen welke niet zijn ingevorderd binnen twee jaar na de dag van de betaalbaarstelling, niet meer worden uitbetaald. Artikel 32 WW 1986 bepaalt dat het uitvoeringsorgaan de niet in ontvangst genomen of ingevorderde (termijnen van) uitkering al na drie maanden na de dag van betaalbaarstelling niet meer hoeft uit te betalen. Dit orgaan heeft de bevoegdheid om in bijzondere gevallen ten gunste van de werknemer af te wijken van de genoemde termijn van drie maanden³.

Het gedurende langere tijd niet invorderen van termijnen van uitkering na toekenning leidt volgens genoemde wetten tot een verbod voor het uitvoeringsorgaan om die termijnen alsnog uit te betalen. Het niet meer uitbetalen van die termijnen heeft geen invloed op het bestaan van het stamrecht. Men kan zeggen dat de aanspraken die de betrokkene nog had van rechtswege vervallen. Ingevolge artikel 32 tweede zin WW 1986 heeft

1 Voor de betekenis van de aanvraag voor het ontstaan van het stamrecht op uitkering verwijs ik naar paragraaf 3.3.6.

2 Zie omtrent deze begrippen het paragraaf 7.1.

3 Aanvankelijk nam de regering aan dat wanneer de werknemer langer zou wachten met het in ontvangst nemen van de uitkering, hij daar geen prijs meer op zou stellen. TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 147. Het niet in ontvangst komen nemen van de uitkering zou verder sporadisch voorkomen daar de meeste uitkeringen giraal worden betaald. TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 189. Omdat niet uitgesloten werd dat zich in incidentele gevallen onbillijkheden zouden kunnen voordoen, werd een hardheidsclausule opgenomen. TK 1985-1986, 19261, nr. 60, p. 8.

het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid om de vervallen afzonderlijke aanspraken wederom in het leven te roepen wanneer zich een bijzonder geval voordoet.

De WWV kent zelf niet een bepaling waarin voor de belanghebbende nadelige consequenties zijn verbonden aan het gedurende langere tijd niet invorderen van termijnen van de toegekende uitkering. Hier geldt echter de wet houdende voorschriften nopens verjaring van geldvorderingen ten laste van het Rijk, de provincieën, de gemeenten en de waterschappen, veenschappen en veenpolders¹. Artikel 1 van die wet bepaalt dat in afwijking van artikel 2004 BW de rechtsvorderingen terzake van geldvorderingen in elk geval door verloop van vijf jaar na de 31e december van het jaar waarin de schuld opvorderbaar is geworden, verjaren, tenzij reeds ingevolge bepalingen van het BW een kortere verjaringstermijn van toepassing is². Deze bepaling heeft betrekking op de afzonderlijke aanspraken op WWV uitkering. Omdat de WWV uitkering betaalbaar is bij het jaar of bij kortere vastgestelde termijnen, vindt verjaring van de afzonderlijke aanspraken ingevolge artikel 2012 BW plaats door verloop van vijf jaren na het intreden van de opeisbaarheid³. Gaat men er van uit dat de verjaring sterke werking heeft, dan bestaan de afzonderlijke aanspraken na verjaring niet meer⁴. De verjaring van deze aanspraak vindt niet van rechtswege plaats, maar pas als het uitvoeringsorgaan daarop een beroep doet⁵.

6.4 HET GEHEEL OF GEDEELTELIJK NIET UITBETALEN VAN DE UITKERING

Bijna alle wetten die in dit onderzoek betrokken zijn, kennen bepalingen die teweegbrengen en soms enkel mogelijk maken dat gedurende kortere

1 Wet van 31-10-1924, Stb. 482.

2 Artikel 1 bepaalt voorts dat de bedoelde verjaring behalve door oorzaken in het BW genoemd wordt gestuit door het indienen van een declaratie bij de betrokken administratie. De verjaring loopt ook tegen minderjarigen en degenen die onder curatele staan. Normaliter is de verjaring in laatstgenoemde gevallen geschorst. Vergelijk Asser-Hartkamp I, p. 627 e.v.

3 De WWV geeft niet aan in welke termijnen de uitkering moet worden uitbetaald. Het uitvoeringsorgaan heeft blijkbaar de vrijheid dit zelf te bepalen. Behoorlijk bestuur vordert dat hierin een bepaald beleid wordt gevoerd, waarvan slechts in bijzondere gevallen mag worden afgeweken. Niet goed voorstelbaar is dat een gemeente als uitgangspunt zou nemen dat de uitkering over langere termijnen dan een jaar betaalbaar zou zijn. Zie hieromtrent paragraaf 7.5.3.

4 Gaat men ervan uit dat de verjaring zwakke werking heeft, dan zou enkel de invorderingsactie tenietgaan, maar de aanspraak blijven bestaan. Zie omtrent sterke of zwakke werking van de verjaring Asser-Hartkamp I, p. 598.

5 Verjaring werkt immers niet van rechtswege. De verjaring werkt eerst als de schuldenaar daarop een beroep doet. Zie hieromtrent Asser-Hartkamp I, p. 598 e.v.

of langere tijd de uitkering geheel of gedeeltelijk niet wordt uitbetaald. De beperkingen van de uitbetaling van de uitkering worden in de diverse wetsartikelen verschillend geformuleerd.

Meestal komt men in de formulering de term "uitbetaling" of "betaling" uitdrukkelijk tegen. Zo maken een aantal artikelen melding van het (slechts) uitbetalen van de uitkering (indien en) voorzover deze uitkering een bepaald bedrag overtreft¹. Soms bepaalt de wet dat de uitkering in het geheel niet wordt (uit)betaald². Andere artikelen spreken over een vermindering van de uitbetaling met een bepaald bedrag³ of geven aan dat de uitkering slechts tot een bepaald bedrag wordt uitbetaald⁴.

Verschillende wettelijke bepalingen beperken de uitbetaling van de uitkering zonder dat in de formulering daarvan de term "uitbetaling" voorkomt. Zo komt men in verschillende artikelen van de ZW de formulering tegen dat over bepaalde dagen geen ziekengeld wordt uitgekeerd⁵. Volgens de CRvB bestaat tussen de termen "uitkeren" en "uitbetalen" in de ZW geen wezenlijk onderscheid⁶. Ook de term "genieten" wordt wel gebruikt. Zo wordt in de WWV bepaald dat men slechts over bepaalde dagen uitkering kan genieten⁷. Over andere dagen wordt de WWV uitkering kennelijk niet uitbetaald. Ook komt de formulering voor dat bij de vaststelling van het bedrag van de uitkering per dag bepaalde dagen niet meegerekend worden⁸. Weer andere artikelen geven aan dat iemand slechts een beperkt bedrag aan uitkering ontvangt⁹ of dat de uitkering niet hoger gesteld wordt dan een bepaald bedrag¹⁰. Ook wordt wel melding gemaakt van een vermindering van de uitkering¹¹ of het in mindering brengen op de uitkering van bepaalde bedragen of soortgelijke formuleringen¹². Soms maakt de wet

1 Zie bijvoorbeeld de artikelen 36 leden 1 en 4, 36 a leden 2 en 3 AAW, 31 lid 4 en 32 leden 1 en 2 ZW; zie voorts artikel 1 lid 1 van het KB, als bedoeld in artikel 43 AAW en artikel 1 lid 1 van het KB als bedoeld in artikel 52 WAO.

2 Zie bijvoorbeeld 36a lid 1 AAW, 42 lid 1 ZW, 41 WW 1986. Zie voorts artikel 44 lid 1 sub a WAO en 33 lid 1 sub a AAW. De leden 3 van laatstgenoemde artikelen maken melding van het niet alsnog uitbetalen van de uitkering. Zie ook artikel 2 leden 2 tot en met 4 van het KB als bedoeld in artikel 52 WAO.

3 Artikel 34 lid 1 AAW en 45 lid 1 WAO.

4 Artikel 33 lid 1 sub b AAW en 44 lid 1 sub b WAO. De leden 3 spreken over het niet alsnog een hoger bedrag uitbetalen.

5 Artikel 29 leden 2 en 3 ZW.

6 CRvB 6-1-1981, RSV 81, 115.

7 15 WWV.

8 12 lid 1 AAW, 21 lid 1 WAO.

9 Artikel 31 lid 2 ZW.

10 Artikel 34 lid 4 WW 1986.

11 Artikel 1 van KB 20 maart 1968, Stb 174, zoals laatstelijk gewijzigd bij KB van 21 februari 1972, Stb 89 op grond van artikel 30a AWW.

12 Artikel 10 lid 3 AOW, 17 leden 1 en 2 WWV en 34 lid 1 en 35 WW 1986.

gewag van een korting¹ of inhouding² op de uitkering. In een enkel geval bepaalt de wet dat iemand geen uitkering toekomt³. Soms wordt voor het niet uitbetalen van de uitkering over een bepaalde periode de term schorsing van de uitkering gebruikt⁴. Het gebruik van die term roept verwarring op. Met de term schorsing wordt immers meestal iets anders bedoeld. Het gaat meestal om een uitstel van het tijdstip waarop de in een toekenningsbeslissing vastgelegde aanspraak moet worden voldaan⁵.

In verreweg de meeste gevallen schrijft de wet dwingend voor dat de uitkering beperkt moet worden en wat de ingang, omvang en duur van de beperking is. In een enkel geval bestaat er voor het uitvoeringsorgaan wat meer vrijheid. Zo heeft het uitvoeringsorgaan soms de bevoegdheid te beslissen of de uitkering zal worden beperkt. De omvang van de beperking ligt echter vast⁶. In enkele andere gevallen heeft het uitvoeringsorgaan weliswaar niet de bevoegdheid te beslissen of de uitkering zal worden beperkt, maar kan hij de normale omvang van de beperking van de uitbetaling verminderen⁷. In weer andere gevallen wordt de verplichting om gedurende een bepaalde periode de uitkering niet uit te betalen verzacht door de mogelijkheid die het uitvoeringsorgaan heeft, om de niet uitbetaalde uitkering geheel of gedeeltelijk aan bepaalde derden uit te betalen of, voor zover hij van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt heeft, aan de

1 Artikel 13 lid 1 AOW.

2 Artikel 16b WWV en 76 a AAW. Zie omtrent de vereveningsbijdrage CRvB 23-9-1985, RSV 86, 85.

3 Artikel 43 ZW. Artikel 43 ZW heeft mijns inziens geen betrekking op het stamrecht op uitkering. Dit zou slechts anders zijn als eenmaal ingetreden arbeidsongeschiktheid nooit en te nimmer zou kunnen leiden tot uitkering van ziekengeld. Hiervan is geen sprake. Artikel 43 ZW heeft enkel betrekking op de periode dat de vrijstelling duurt. Wordt de vrijstelling ingetrokken, dan leidt een eenmaal ingetreden arbeidsongeschiktheid in beginsel weer tot uitkering. Wel heeft het uitvoeringsorgaan op grond van artikel 19 van het KB 17-6-1980, Stb 358 houdende voorschriften inzake vrijstelling van verplichtingen ingevolge de sociale verzekeringswetten wegens gemoedsbezwaren de bevoegdheid (verdere) uitkering te weigeren terzake van arbeidsongeschiktheid wegens ziekte bestaande op de dag van intrekking der vrijstelling. Die bevoegdheid bestaat trouwens ook wanneer de arbeidsongeschiktheid binnen 4 weken na intrekking van de vrijstelling intreedt.

4 Zie artikel 101 lid 2 sub e WW 1986 en artikel 11 van het model uitkeringsreglement (circulaire van de FBV van 19 september 1986, nr. M 8616, 1986, nr. 986). Blijkens de toelichting op de WW 1986, TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 173, werd dit artikelonderdeel ontleend aan artikel 28 lid 2 sub k jo 36 WW 1949. In die bepaling wordt echter gesproken over de schorsing van de toekenning van de uitkering. Zie omtrent die rechtsfiguur paragraaf 6.5.4.

5 Nabetaling van de uitkering over de periode dat de uitkering is geschorst krachtens artikel 101 lid 2 sub e WW 1986 vindt niet plaats. Nabetaling van de uitkering over de periode waarover de betaling van de uitkering is geschorst in de normale zin des woords, dient altijd plaats te vinden indien de betrokkene voldoet aan de voorwaarden voor de uitkering. Zie hieromtrent paragraaf 7.5.8.

6 Artikel 30 leden 1 en 2 ZW.

7 Artikel 32 lid 3 ZW.

betrokkene zelf wanneer de omstandigheden die tot het niet uitbetalen aanleiding gaven, geweken zijn¹. Van een beperking van de uitbetaling is in dat geval slechts sprake voor zover het uitvoeringsorgaan van deze bevoegdheden geen gebruik gemaakt heeft.

De meeste bepalingen hebben de strekking cumulatie van een uitkering met uitkeringen ingevolge andere wetten of bepaalde overige inkomsten tegen te gaan, indien en voor zover deze cumulatie ongewenst wordt geacht. In de hier aan de orde zijnde wetten gaat het meestal om inkomsten van de betrokkene zelf. In een uitzonderingsgeval gaat het om de inkomsten van een ander dan de betrokkene². Meestal ook is voor de toepassing van die bepalingen niet nodig dat bepaalde inkomsten zijn ontvangen³ maar is het voldoende dat de betrokkene op dergelijke inkomsten recht heeft⁴. In bepaalde gevallen wordt de uitkering beperkt wanneer de betrokkene door zijn toedoen die inkomsten niet krijgt uitbetaald⁵.

Niet in alle gevallen is de strekking van de bepalingen dat ongewenste samenloop van uitkering wordt tegengegaan. Zo houden de kortingen in de zin van artikel 13 AOW verband met het opbouwkarakter van de verzekering⁶. Artikel 43 ZW ontzegt aan degene aan wie vrijstelling van bepaalde verplichtingen wegens gemoedsbezwaren wordt verleend, het ziekengeld. Artikel 42 lid 1 ZW betreft het niet uitbetalen van ziekengeld over de tijd gedurende welke de verzekerde is opgenomen in een gevangenis of in een andere in dat artikel genoemde instelling of inrichting. Aan deze bepaling ligt de gedachte ten grondslag dat de betrokkene gedurende die tijd reeds verzorgd wordt⁷. Aan artikel 41 WW 1986 ligt de gedachte ten grondslag dat overbelasting van de uitvoeringsorganen voorkomen moet worden⁸. Vereveningsbijdragen, zoals die in artikel 16 b WWV en 76a lid 1 AAW, hebben weer een andere strekking. Deze bepalingen beogen te voorkomen dat een in vergelijking met de netto uitkering ingevolge andere wetten te hoge WWV of AAW uitkering wordt genoten als gevolg

1 Zie artikel 42 leden 2 en 3 ZW. De bedrijfsvereniging heeft zelfs de bevoegdheid de prestatie ten behoeve van belanghebbende te doen aanwenden, zodra de in artikel 42 lid 1 ZW genoemde omstandigheid geweken is en het uitvoeringsorgaan geen gebruik heeft gemaakt van zijn in artikel 42 lid 2 ZW toegekende bevoegdheid.

2 Artikel 10 lid 3 AOW.

3 Zie bijvoorbeeld artikel 30 lid 1 en 31 lid 2 ZW.

4 Zie bijvoorbeeld artikel 36 lid 1 en lid 4 en artikel 36a leden 1-3 AAW en 31 lid 4 ZW.

5 Artikel 4 lid 1 van de op artikel 32 lid 4 ZW gebaseerde beschikking.

Artikel 34 lid 3 jo 19 lid 2 WW 1986 en artikel 4 lid 1 van de op de artikelen 34 lid 3 AAW, 32 lid 4 ZW en 45 lid 3 WAO gebaseerde beschikking. Vergelijk ook artikel 30 lid 2 ZW.

6 Zie hieromtrent Cornelissen, p. 43 e.v.

7 Vergelijk ten aanzien van soortgelijke bepalingen in de diverse oorlogsregelingen Noordam, Sociaal Bestuursrecht deel 3, p. 82.

8 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 152.

van het feit dat over de WWV en AAW uitkering geen of geen volledige premie wordt geheven.

Het geheel of gedeeltelijk niet uitbetalen van de uitkering betekent in de relatie tussen uitkeringsgerechtigde en uitkeringsplichtige een voordeel voor laatstgenoemde. De niet uitgekeerde bedragen blijven in het algemeen in de fondsen ten laste waarvan de uitkering wordt gedaan¹. Dit is echter niet altijd het geval².

Uit de tekst van verschillende bepalingen hier aan de orde blijkt veelal dat, ondanks het beperken van de uitbetaling, het recht op uitkering blijft bestaan. Zo duidt de wetgever de belanghebbende wiens uitkering wordt beperkt wel aan als degene die recht (op toekenning van) uitkering heeft³. Ook bestempelt de wetgever soms de periode waarover de uitkering wordt beperkt of tot nul wordt teruggebracht als een periode waarover de belanghebbende recht op uitkering heeft⁴.

Ook in de jurisprudentie komt de gedachte naar voren dat bij een beperking van de uitbetaling van de uitkering het recht daarop blijft bestaan. Zo is het vaste jurisprudentie van de CRvB dat een nihilstelling ingevolge artikel 17 WWV het recht op uitkering niet doet eindigen⁵. Een gevolg hiervan is dat het tijdstip waarop het recht na ingang van de uitkering eindigt, niet door een nihilstelling van de uitkering wordt beïnvloed. De toepassing van artikel 17 WWV leidt derhalve niet tot een verlenging van de voor de werknemer geldende maximale uitkeringsduur⁶. In de

1 Voor de CRvB 23-9-1985, RSV 86, 85, was dit een argument om de vereveningsbijdrage te zien als een korting op de bruto uitkering.

2 Indien geen arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt uitbetaald omdat WSW loon wordt genoten, dient het bespaarde bedrag per kwartaal aan 's Rijks kas te worden afgedragen (artikel 45 lid 2 WAO en 34 lid 2 AAW). Vergelijk voorts artikel 73 a AAW: wat aan arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge artikel 36 a AAW niet tot uitbetaling komt, dient aan het Arbeidsongeschiktheidsfonds te worden afgedragen. Ten laste van dit fonds komt weer de verhoging die op grond van artikel 46 a WAO uitbetaald moet worden wegens het niet uitbetalen van de AAW uitkering op grond van 36a AAW. Tenslotte dient het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds het bedrag aan AAW uitkering dat niet is uitbetaald op grond van artikel 36 lid 4 AAW uit te keren aan bepaalde instellingen. Zie art. 8 lid 3 AAW en de daarop gebaseerde ministeriële beschikking (en met name artikel 3 lid 1 sub c daarvan). Opgemerkt dient te worden dat het "beperken van het recht op uitkering" in de zin van artikel 8 lid 3 AAW ziet op het beperken van de uitbetaling van de uitkering op grond van artikel 36 lid 4 AAW.

3 Zie bijvoorbeeld artikel 33 lid 1 sub a, 34 lid 1, 36a lid 1 AAW, 44 lid 1 sub a en 45 lid 1 WAO, 32 leden 1 en 2 ZW en voorts artikel 10 lid 3 AOW. Soms wordt de belanghebbende aangeduid als degene aan wie uitkering is toegekend. Zie bijvoorbeeld artikel 36 leden 1 en 4 AAW.

4 Zie artikel 17 leden 1 en 2 WWV en 34 lid 2 WW 1986.

5 Zie onder andere CRvB 18-1-1972, RSV 72, 131 en CRvB 6-6-1979, RSV 79, 218. Vergelijk voorts CRvB 19-3-1980, RSV 80, 172. Zie ook Eiselin, SMA 1981, p. 176. Noordam, SMA 1978, p. 271 en De Groot, NJB 1976, p. 1405 e.v. en NJB 1977, p. 657 gaan van de opvatting uit dat een werknemer wiens uitkering ingevolge artikel 17 WWV tot nul is teruggebracht, formeel in het genot van uitkering is.

6 CRvB 15-1-1986, RSV 86, 170.

WAO/AAW jurisprudentie komt de gedachte naar voren dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen het bedrag van de arbeidsongeschiktheidsuitkering waarop recht bestaat, en het bedrag dat daarvan wordt uitbetaald¹. Een soortgelijk onderscheid komt ook naar voren in de memorie van toelichting op het ontwerp AAW. Daarin wordt opgemerkt dat het geheel of ten dele niet uitbetalen van de arbeidsongeschiktheidsuitkering niets afdoet aan het ten principale recht hebben op de niet gekorte uitkering². In het kader van de ZW daarentegen gaat de CRvB blijkens enkele oudere uitspraken van de gedachte uit dat bij het niet uitbetalen van de uitkering ingevolge de toepassing van het huidige artikel 31 ZW in het geheel geen recht op ziekengeld bestaat³.

Over het beperken van de uitbetaling op grond van paragraaf 3, afdeling 1 van hoofdstuk II van de de WW 1986, wordt in de memorie van toelichting op het ontwerp van die wet opgemerkt dat enkel de betalingsplicht geheel of gedeeltelijk ontbreekt, maar het recht op uitkering voortduurt⁴. Dit heeft tot gevolg dat door het niet uitbetalen van de uitkering ingevolge bijvoorbeeld artikel 34 en 35 WW 1986 de voor de werknemer geldende maximale uitkeringsduur niet wordt verlengd⁵.

Naar mijn mening kan hier het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken diensten bewijzen. Gedurende de periode waarover de uitkering in het geheel niet wordt uitbetaald, bestaat weliswaar een stamrecht⁶, indien de voorwaarden daarvoor zijn vervuld, maar bestaan geen afzonderlijke aanspraken. Gedurende de periode dat de uitkering gedeeltelijk niet wordt uitbetaald hebben de afzonderlijke aanspraken betrekking hebben op een lager bedrag. Deze opvatting is in overeenstemming met het systeem van de wetten. De bepalingen betreffende het geheel of gedeeltelijk niet uitbetalen van de uitkering vindt men immers op enkele uitzonderingen na⁷ niet in de paragrafen van de wetten die blijkens hun opschrift "het recht op uitkering" of de "voorwaarden voor het recht op uit-

1 CRvB 10-9-1979, RSV 80,25. CRvB 26-5-1987, RSV 88, 40 maakt gewag van een nihilstelling in een geval waarin artikel 45 WAO werd toegepast. CRvB 28-4-1987, RSV 88, 46, merkte een beslissing tot beëindiging van de toepassing van artikel 45 WAO aan als een beslissing die niets anders betekent dan dat de uitkering waarop de betrokkene recht had, weer volledig wordt uitbetaald.

2 TK 1974-1975, 13231, nr.1-4, p.87. Vergelijk voorts TK 1986-1987, 19735, nr. 3, p. 24.

3 CRvB 5-11-1936, B 36, 931 en CRvB 25-3-1937, B 37, 560. Deze twee uitspraken betroffen artikel 45 lid 2 ZW 1935, een voorloper van artikel 31 lid 2 ZW 1967.

4 TK 1985-1986, 19261, nr.3, p.45.

5 TK 1985-1986, 19261, nr.3, p.33.

6 Wanneer echter de AOW uitkering op grond van artikel 13 AOW volledig moet worden gekort, ontstaat geen stamrecht. Zie hieromtrent paragraaf 3.3.2.

7 Een uitzondering is bijvoorbeeld artikel 19 lid 3 WW 1986 (zie paragraaf 3.4.7) en artikel 10 lid 3 en 13 AOW (zie paragraaf 3.3.2). Ook het ingevolge artikel 12 AAW en 21 WAO niet meerekenen van zaterdagen en zondagen bij de berekening van de WAO en AAW uitkering kan als een beperking in de uitbetaling van de uitkering worden gezien.

kering" betreffen¹. Deze paragrafen bevatten meestal slechts de voorwaarden voor het ontstaan en soms ook de voorwaarden voor het voortbestaan en eindigen van het stamrecht². De beperkingen van de uitbetaling vindt men in de regel in andere paragrafen of hoofdstukken van de wet. Deze paragrafen of hoofdstukken betreffen blijkens hun opschrift "de uitkering"³, "het bedrag en de duur van de uitkering"⁴, "het geldend maken van het recht op uitkering" en "de betaling van de uitkering"⁵ of "de toekenning, ingang, herziening, intrekking, (heropening) en betaling van de uitkering"⁶.

Wanneer de beperking van de uitkering dwingend wordt voorgeschreven, heeft de beslissing declaratoire betekenis. Er wordt bindend vastgesteld dat de voorwaarden voor het geheel of gedeeltelijk niet uitbetalen gegeven zijn, zodat het uitvoeringsorgaan ook daadwerkelijk tot beperking of nihilstelling mag overgaan. In geval het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid heeft de uitbetaling van de uitkering te beperken, heeft de beslissing constitutieve betekenis. Pas door de beslissing van het uitvoeringsorgaan worden de afzonderlijke aanspraken aangetast. Als het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid heeft de omvang van de beperking te verminderen, kan worden gezegd dat dit orgaan, als hij van die bevoegdheid gebruik maakt, alsnog de aanspraak op het hogere bedrag in het leven roept.

Men zou het geheel of gedeeltelijk niet mogen uitbetalen van de uitkering nadat deze is toegekend, kunnen aanduiden als het rusten van de aanspraak⁷. Dit doet althans Noordam⁸.

1 Het gaat om paragraaf 1, hoofdstuk III AOW, AAW en WWV, paragrafen 1 en 2, hoofdstuk III AWW, paragraaf 1, hoofdstuk II WAO en paragraaf 1, afdeling 1, hoofdstuk II WW 1986. De ziektewet kent geen aparte paragraaf maar slecht één enkel artikel als opening van de tweede afdeling van die wet (artikel 19 ZW).

2 Zie omtrent het ontstaan en einde van het stamrecht hoofdstuk 3 en 4.

3 Hoofdstuk II van de tweede afdeling van de ZW dat als opschrift "van het ziekengeld" draagt.

4 Paragraaf 2, hoofdstuk III WWV.

5 Paragrafen 2 en 3, afdeling 1, hoofdstuk II WW 1986.

6 Paragraaf 2, hoofdstuk III AOW en AAW, paragraaf 4, hoofdstuk III AWW en paragraaf 2, hoofdstuk II WAO. In het opschrift van de betreffende paragrafen van de AOW en AWW komt de term heropening niet voor en is de term herziening ná de term intrekking geplaatst.

7 De term is ontleend aan het in diverse duitse sociale zekerheidswetten voorkomende begrip "ruhen". Zie hieromtrent paragraaf 2.4, p. 31.

8 Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 81.

6.5.1 Inleiding

In de WW 1949 die uitgaat van een recht op uitkering per dag, kan men verschillende bepalingen betreffende de uitkering onderscheiden. Allereerst zijn er de bepalingen die de algemene vereisten bevatten om voor een uitkering in aanmerking te komen (zie paragraaf 3.5). Artikel 31 WW 1949 bevat voorts een opsomming van een aantal bijzondere gevallen waarin aan een werknemer die aan de algemene vereisten voldoet, niettemin geen uitkering moet worden toegekend, met dien verstande dat volgens het tweede lid van dat artikel het bestuur van de bedrijfsvereniging in een aantal van die gevallen bevoegd is de uitsluiting van het recht op uitkering te beperken tot een bepaalde termijn (zie paragraaf 5.7). Wanneer de betrokken werknemer op een dag voldoet aan de algemene voorwaarden voor de aanspraak op uitkering over die dag, zich geen uitsluitingsgronden voordoen en de maximale omvang van de uitkering nog niet is bereikt (zie paragraaf 4.10.3), zal de betrokkene in het algemeen aanspraak kunnen maken op uitkering. Tal van regels in de WW 1949 en de daarop gebaseerde regelingen brengen met zich mee dat de betrokken werknemer desalniettemin geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of blijvend, niet of niet meer voor een uitkering in aanmerking komt of hoeft te komen. Deze regels worden hier besproken.

In paragraaf 6.5.2 behandel ik het doormaken van wachtdagen en het verval van aanspraken op uitkering over bepaalde dagen wanneer het verzoek om uitkering niet op tijd is ingediend. Het gaat hier om situaties die bij voortdurende rechten op uitkering veelal invloed uitoefenen op de ingangsdatum van de uitkering (zie paragraaf 6.2). Vervolgens wordt in paragraaf 6.5.3 enige aandacht besteed aan het geval dat de uitkering over bepaalde dagen weliswaar is toegekend en eventueel zelfs is betaalbaar gesteld, maar uitbetaling niet meer mag plaatsvinden. Voor wat betreft de voortdurende rechten werden soortgelijke situaties besproken in paragraaf 6.3. In paragraaf 6.5.4 worden enkele bijzondere in de WW 1949 voorkomende rechtsfiguren besproken. Het gaat om de vaststelling van de uitkering op een lager bedrag en de nihilstelling enerzijds en de schorsing van de toekenning van de uitkering anderzijds. De situaties waarin deze rechtsfiguren worden toegepast zijn te vergelijken met de situaties die aanleiding geven tot het geheel of gedeeltelijk niet uitbetalen van de uitkering bij aanwezigheid van een voortdurend recht daarop, zoals beschreven in paragraaf 6.4.

6.5.2 Het doormaken van wachtdagen en het verval van aanspraken ingevolge artikel 21 lid 4 WW 1949

In deze paragraaf worden enkele situaties besproken die, zo zij zich zouden voordoen bij voortdurende rechten op uitkering, veelal invloed uitoefenen op de ingangsdatum van de uitkering. Het gaat allereerst om de situatie dat wachtdagen gelden en voorts om het te laat indienen van een verzoek om uitkering. Achtereenvolgens zal aan deze twee situaties aandacht worden besteed.

Artikel 28 lid 2 sub b jo 36 WW 1949 maakt het mogelijk dat de diverse reglementen bepalingen bevatten omtrent het doormaken van een of meerdere wachtdagen alvorens iemand voor uitkering in aanmerking komt, ofschoon hij op grond van artikel 21 lid 1, 27 en 35 WW 1949 aanspraak op uitkering zou kunnen maken. Sommige bedrijfsverenigingen hebben in haar wachtgeldreglement inderdaad bepaald dat voor bepaalde categorieën werknemers wachtdagen gelden¹. Op grond van artikel 10 RW 1952 moeten in de betreffende gevallen de wachtdagen ook in aanmerking genomen worden alvorens werkloosheidsuitkering wordt toegekend. Men moet mijns inziens aannemen dat, ingeval wachtdagen gelden, geen recht op uitkering over die dagen bestaat ofschoon de betrokken werknemer wel aan de algemene voorwaarden voor het recht op uitkering voldoet. Men zou kunnen spreken van een uitsluiting van het recht op uitkering over genoemde dagen. Dit brengt met zich mee dat men de wachtdagen niet kan bestempelen als uitkeringsdagen in de zin van artikel 22 WW 1949. (Zie hieromtrent paragraaf 4.10.3).

Artikel 21 lid 4 WW 1949 bevat een regeling voor het geval het verzoek om uitkering te laat is ingediend. Dit artikellid bepaalt dat indien het verzoek om uitkering over een dag niet binnen 90 dagen na die dag is ingediend, de aanspraak op uitkering over die dag vervalt. Volgens de memorie van toelichting werd deze bepaling in de wet opgenomen omdat het niet gewenst was dat bedrijfsverenigingen na verloop van tijd nog zouden moeten voldoen aan verzoeken om toekenning over vroegere tijdvakken². De CRvB is van oordeel dat de bepaling van artikel 21 lid 4 WW 1949 geen uitzondering bevat en als zuivere vervaltermijn geen ruimte biedt om bij de toepassing daarvan te letten op de verwijtbaarheid van de te late aanvraag of de uitkomst van de toepassing van de bepaling³. De rechter moet de vervaltermijn ambtshalve toepassen. Het uitvoeringsorgaan heeft niet de vrijheid over de aanspraak op uitkering over een dag, gelegen 90 dagen voor indiening van een verzoek om uitkering op materiële gron-

1 Zie omtrent zo'n regeling CRvB 9-11-1978, RSV 79, 43.

2 TK 1947-1948, 704, nr. 3, p. 19.

3 CRvB 28-7-1977, RSV 78, 11; CRvB 9-8-1979, RSV 80, 24 en CRvB 1-4-1980, RSV 80, 191.

den, te beslissen. Hij dient het verzoek om uitkering over die dagen niet ontvankelijk te verklaren¹. Ook in geval men van oordeel is dat ambtshalve toekenning zou kunnen plaatsvinden², zal over dagen, gelegen 90 dagen voor de datum waarop met kans op succes een aanvraag had kunnen worden ingediend, geen toekenning kunnen plaatsvinden. Het effect van het verval van de aanspraak op de maximering van de uitkering is reeds aan bod gekomen in paragraaf 4.10.3. Hier zij slechts opgemerkt dat het verval geen invloed heeft op het aantal uitkeringsdagen dat per uitkeringsjaar kan worden genoten³. Het effect van het verval van de aanspraak is afhankelijk van het antwoord op de vraag of een dergelijk verval sterke of zwakke werking heeft⁴.

6.5.3 Het niet meer uitbetalen van de uitkering

Evenals de meeste wetten die voorzien in een voortdurend recht op uitkering kent de WW 1949 een bepaling waarin de gevolgen geregeld worden van het gedurende langere tijd niet invorderen van de uitkering nadat toekenning heeft plaatsgevonden. Op grond van artikel 21 lid 5 WW 1949 wordt een toegekende uitkering die niet is ingevorderd binnen 90 dagen na de eerste dag der betaalbaarstelling, niet meer uitbetaald. Aan een verzoek om uitbetaling behoeft het uitvoeringsorgaan na die tijd niet meer te voldoen. De aanspraak op (uitbetaling van de) uitkering is teniet gegaan. In paragraaf 4.10.3 is reeds aan de orde gekomen dat de dagen waarover uitkering werd toegekend, maar niet meer ingevorderd kan worden, meetellen als uitkeringsdagen in de zin van artikel 22 WW 1949.

6.5.4 Vaststelling van de uitkering op een lager bedrag en nihilstelling; schorsing van de toekenning

In deze paragraaf worden enkele bijzondere rechtsfiguren in de WW 1949 besproken. De situaties waarin deze rechtsfiguren toepassing vinden, zijn te vergelijken met de situaties die aanleiding geven tot het geheel of gedeeltelijk niet uitbetalen van de uitkering bij aanwezigheid van een voortdurend recht daarop, zoals omschreven in paragraaf 6.4. Achtereenvolgens komen aan de orde de vaststelling van de uitkering op een lager

1 CRvB 9-5-1967, RSV 67, 126.

2 Deze ambtshalve toekenning is een enkele keer door de CRvB toegestaan (CRvB 12-4-1955, B 56, 147). In een latere uitspraak laat de rechter de beantwoording van de vraag of ambtshalve toekenning mogelijk is weer in het midden (CRvB 1-5-1962, RSV 62, 129).

3 CRvB 23-11-1971, RSV 72, 56.

4 Vergelijk Asser-Hartkamp I, p. 598.

bedrag en de nihilstelling enerzijds en de schorsing van de toekenning anderzijds.

De uitkering per dag bedraagt 70% van het dagloon (zie artikel 29 en 38 WW 1949). Vaststelling van de uitkering op een lager bedrag vindt in een uitzonderingsgeval rechtstreeks op grond van de wet plaats. Het gaat in dit uitzonderingsgeval om de vereveningsbijdrage in de zin van artikel 26 WW 1949¹. Meestal vindt een vaststelling op een lager bedrag of een nihilstelling krachtens de WW 1949 plaats.

Op grond van artikel 28 lid 2 sub d en 36 WW 1949 dienen de wachtgeldreglementen respectievelijk het Reglement Werkloosheidsverzekering bepalingen te bevatten omtrent het vaststellen van het bedrag van het wachtgeld respectievelijk werkloosheidsuitkering over een of meer dagen van een kalender- of werkweek in afwijking van wat normaliter geldt in verband met een aantal omstandigheden. Die omstandigheden zijn het in die week persoonlijk verrichten van arbeid of het over die week persoonlijk genieten van inkomsten. Verder dienen de genoemde reglementen bepalingen te bevatten over de vaststelling van het bedrag van de uitkering in afwijking van wat normaal geldt in verband met het bestaan van gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (artikel 28 lid 2 sub e, respectievelijk 36 WW 1949). De door de wettelijke bepalingen geëiste regels zijn te vinden in de artikelen 7 tot en met 9a van de diverse wachtgeldreglementen, die op dit punt lang niet altijd overeenstemmen met het Modelwachtgeldreglement (MWR). In het kader van deze paragraaf worden slechts de bepalingen van het MWR onderzocht. Voor wat betreft de vaststelling van het bedrag van de werkloosheidsuitkering verwijst artikel 7 RW 1952 naar de diverse wachtgeldreglementen.

Toepassing van de reglementen kan een verlaging van het uitkeringsbedrag over een of meerdere dagen tot gevolg hebben. Artikel 28 lid 2 sub d en e jo 36 WW 1949 bepalen voor deze situatie dat in de reglementen een regeling moet worden opgenomen omtrent het aantal dagen waarover uitkering geacht wordt te zijn toegekend. Artikel 9a MWR jo 7 RW 1952 bepaalt dat de uitkering geacht wordt over minder dagen te zijn toegekend. Dit is van belang in verband met de maximering van de uitkering, zoals deze geregeld is in artikel 22 WW 1949².

Toepassing van de bedoelde reglementen kan er ook toe leiden dat over een of meerdere dagen geen uitkering wordt verstrekt. Men spreekt in dat geval van een inhouding of een nihilstelling³. Dagen waarover geen uit-

1 Op deze vereveningsbijdrage zal ik hier verder niet ingaan. Zie hieromtrent hetgeen daarover opgemerkt is in paragraaf 6.4 en noot 1 p. 225.

2 Zie over de maximering van de uitkering paragraaf 4.10.3.

3 Vergelijk bijvoorbeeld CRvB 18-7-1963, RSV 63, 150. CRvB 23-12-1980, RSV 81, 173. Zie voorts Noordam, SMA 1978, p. 271.

kering wordt verstrekt, tellen niet mee als uitkeringsdagen in de zin van artikel 22 lid 1 WW 1949. In voorkomend geval heeft een nihilstelling of inhouding ook invloed op de aanvang van de uitkeringsjaren in de zin van artikel 22 lid 2 en lid 3 WW 1949. Het effect van een nihilstelling is veelal dan ook dat bij voortdurende werkloosheid de uitkering op een later tijdstip wordt genoten¹.

De genoemde regels hebben ten doel te voorkomen dat ongewenste cumulatie van de uitkering ingevolge de WW 1949 met uitkeringen ingevolge de arbeidsongeschiktheidswetten plaatsvindt. Ook wordt ongewenste cumulatie van de uitkering ingevolge de WW 1949 met overige inkomsten voorkomen. Dit gebeurt direct door deze inkomsten van de uitkering af te trekken. Meer indirect wordt dit doel bereikt door de uitkering in te houden indien de aanspraken op de betreffende inkomsten niet aan het uitvoeringsorgaan worden gecedeerd dan wel een inningsmachtiging wordt afgegeven aan dit orgaan². Ook in situaties die niets met het voorkomen van ongewenste cumulatie te maken hebben, kan soms vermindering of inhouding plaatsvinden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de mogelijkheid die sommige wachtgeldreglementen in het leven roepen om de uitkering te verminderen wanneer een werkloze werknemer voor een deel van de voor hem normale werktijd onbetaalde werkzaamheden gaat verrichten³.

Sommige aftrek- en inhoudingsregels leggen op het uitvoeringsorgaan de verplichting om de uitkering op een bepaalde wijze te verminderen of in te houden⁴. De verminderings- of inhoudingsgrond werkt dan van rechtswege. De beslissing van het uitvoeringsorgaan heeft een declaratoir karakter. Er wordt bindend vastgesteld dat een dergelijke grond zich voordoet. Weer andere regels leggen geen verplichting op maar geven het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid om tot vermindering of inhouding over te gaan⁵. In dat geval werkt de verminderings- of inhoudingsgrond niet van rechtswege. De beslissing van het uitvoeringsorgaan bewerkt dat er minder of niets aan uitkering over een of meerdere dagen wordt betaald. De beslissing heeft constitutieve werking. Soms komen in de aftrek- en in-

1 Zie bijvoorbeeld CRvB 13-2-1975, RSV 75, 272.

2 Zie omtrent dit laatste Riphagen dissertatie, p. 129-138.

3 Zie bijvoorbeeld 8 lid 6 van het Wachtgeldreglement van de Bedrijfsvereniging voor de Bouwnijverheid.

4 Zie bijvoorbeeld 8 lid 2 van het MWR. Dit artikel betreft de gedeeltelijk werkloze werknemer die daarnaast betaalde nevenwerkzaamheden verricht.

5 Zie bijvoorbeeld 7 lid 3 van het MWR dat de mogelijkheid geeft het wachtgeld tijdelijk in te houden. Zie hieromtrent CRvB 3-2-1977, RSV 77, 150. Vergelijk ook 8 lid 6 Wachtgeldreglement voor de Bedrijfsvereniging voor de Bouwnijverheid dat de bevoegdheid inhoudt om de uitkering te verminderen indien onbetaald werk wordt verricht. Zie omtrent de toetsing van de uitoefening van dergelijke bevoegdheden CRvB 1-9-1981, RSV 82, 14 en CRvB 6-12-1983, RSV 84, 59.

houdingsregels elementen van vrijheid én gebondenheid voor het uitvoeringsorgaan tegelijkertijd tot uitdrukking. Zo moeten op grond van artikel 7 lid 1 MWR bepaalde welomschreven inkomsten geheel op de uitkering over een of meerdere dagen in mindering worden gebracht. Dergelijke inkomsten worden echter veelal niet per dag berekend zodat het uitvoeringsorgaan moet aangeven op welke dagen de bedoelde inkomsten betrekking hebben en hoe zij geacht moeten worden over deze dagen verdeeld te zijn (artikel 7 lid 1, laatste alinea MWR). De CRvB gaat ervan uit dat daarmee aan het uitvoeringsorgaan een bevoegdheid is toegekend, waarvan de hantering door de rechter slechts marginaal kan worden getoetst¹. Artikel 7 lid 1 MWR gaat er vanuit dat er in beginsel een plicht bestaat bepaalde inkomsten af te trekken van de uitkering, maar dat er tevens een grote vrijheid bestaat in de concrete uitwerking van die verplichting^{2, 3}.

Hoe moet de vaststelling van de uitkering op een lager bedrag en de nihilstelling juridisch worden gekwalificeerd? Artikel 7 lid 1 MWR lijkt er van uit te gaan dat de aanspraak op wachtgeld blijft bestaan in geval aftrek van bepaalde inkomsten plaatsvindt. De tekst van deze bepaling stelt immers als voorwaarde voor het aftrekken van bedoelde inkomsten dat zij worden genoten gedurende een periode waarover aanspraak op wachtgeld bestaat. Men hoeft aan de tekst van artikel 7 MWR echter geen beslissende betekenis toe te kennen⁴. De CRvB legt die bepaling aldus uit dat de bedoelde inkomsten moeten worden genoten over de periode waarover in beginsel aanspraak op wachtgeld bestaat⁵. Een aanspraak in beginsel bestaat wanneer de betrokken werknemer voldoet aan de algemene voorwaarden om voor uitkering in aanmerking te komen en zich geen uitsluitingsgronden in de zin van artikel 31 WW 1949 voordoen. Over de omvang van de aan-

1 Zie bijvoorbeeld CRvB 27-6-1972, RSV 72, 320 en CRvB 23-12-1980, RSV 81, 173.

2 Soms wordt in de literatuur een te ruime vrijheid aangenomen. Aarts en Wieberdink, SMA 1973, 445. Kritiek heeft dan ook terecht Noordam, SMA 1978, p. 268.

3 Kritiek op de ruime bevoegdheid die het uitvoeringsorgaan heeft, hebben Riphagen, noot onder CRvB 23-12-1980, RSV 81, 173 en Noordam, SMA 78, p. 272. Kritiek bestaat ook op de ondoorzichtige wijze waarop de bedrijfsverenigingen van deze bevoegdheid gebruik zouden maken, De Groot, NJB 1976, p. 1404 en Noordam, SMA 1978, p. 267.

4 In paragraaf 2.3 is reeds aan de orde gesteld dat artikel 7 lid 1 van de wachtgeldreglementen in tegenstelling tot de WW 1949 zelfe uitgaat van een voortdurend recht op uitkering. Hieraan is niet zoveel waarde gehecht nu de WW 1949 als regeling van hoger orde de grenzen stelt die door de wachtgeldreglementen niet kunnen worden overschreden.

5 CRvB 1-6-1954, B 55, 754; CRvB 18-7-1963, RSV 63, 150 en CRvB 22-7-1976, RSV 76, 312. Vergelijk ook De Groot, NJB 1976, p. 1402. In de jurisprudentie wordt echter ook vaker gesproken van de aanspraak zonder meer. Zie bijvoorbeeld CRvB 11-9-1975, RSV 76, 93. Ook Noordam, SMA 1978, 267, maakt in dit kader geen onderscheid tussen de aanspraak in beginsel en de aanspraak zonder meer.

spraak is volgens de CRvB dan nog niets gezegd¹. Toepassing van de bepaling heeft tot gevolg dat de aanspraak op een lager bedrag dan normaal het geval is, betrekking heeft of helemaal niet bestaat². Men moet dan ook aannemen dat in alle gevallen waarin inhouding of aftrek in bovenvermelde zin toegepast wordt, een aantasting van aanspraken op uitkeringsdagen plaatsvindt. Een nihilstelling van de uitkering over bepaalde dagen heeft als gevolg dat de aanspraak op uitkering over die dagen uitgesloten is, dan wel, indien aan het uitvoeringsorgaan de vrijheid gegeven is al dan niet tot nihilstelling over te gaan, door de beslissing uitgesloten wordt. Een vermindering van de uitkering over bepaalde dagen heeft als gevolg dat de aanspraak over die dagen betrekking heeft, of, in geval het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid heeft al dan niet tot vermindering over te gaan, door de beslissing betrekking krijgt op een lager bedrag dan normaal het geval is.

Behalve regels over de vaststelling van de uitkering op een lager bedrag dienen de diverse reglementen ook bepalingen te bevatten omtrent de bevoegdheid van het bestuur van de bedrijfsvereniging dan wel het Algemeen Werkloosheidsfonds om het toekennen van wachtgeld dan wel werkloosheidsuitkering over bepaalde tijdvakken en in bepaalde gemeenten te schorsen (artikel 28 lid 2 sub k jo 36 WW 1949. Ter uitvoering hiervan bepaalt artikel 11 RW 1952 dat schorsing van de toekenning voor bepaalde groepen van werknemers over bepaalde tijdvakken in bepaalde gemeenten mogelijk is indien de beschikbare werkgelegenheid in het bedrijfs- of beroepsleven of in een of meer onderdelen daarvan daartoe aanleiding geeft. In de wachtgeldreglementen zijn analoge bepalingen opgenomen (artikel 11 MWR). Van de bevoegdheid die de reglementen geven, is in een enkel geval gebruik gemaakt³. In geval toekenning van uitkering wordt geschorst, moet aangenomen worden dat de betrokken werknemer geen recht op uitkering heeft over dagen gelegen in die periode dat de

- 1 CRvB 28-9-1978, RSV 79, 41. De rechter was van oordeel dat artikel 21 lid 1 aan de werknemer slechts *in beginsel aanspraak* verleent over een dag waarop hij onvrijwillig geheel of ten dele werkloos is. Het artikellid betreft niet de *omvang* van de verschaft aanspraak. Het antwoord op de vraag hoe groot een eventuele uitkering is, zou men elders in de wet dienen te zoeken. De CRvB wees daarbij met name op artikel 28 lid 2 onder d en 36 lid 2 WW 1949 en de reglementen die op die artikelen zijn gebaseerd. De CRvB beriep zich ter ondersteuning van zijn opvatting op de tekst, het systeem en de wetsgeschiedenis van de WW 1949.
- 2 Vergelijk CRvB 7-11-1967, RSV 68, 44. Daarin overweegt de CRvB dat tot een bepaalde datum geen recht op uitkering bestaat, omdat die uitkering op grond van bepalingen in het wachtgeldreglement op nihil dient te worden gesteld.
- 3 Het betreft de schorsing van de toekenning van wachtgeld- en werkloosheidsuitkering voor losse visknechten, waaronder mede verstaan losse transportarbeiders en losse fileerders, die werkzaamheden plegen te verrichten, verbonden aan de be- en verwerking van vis in de gemeente Velsen en/of aangrenzende gemeenten, telkens voor een jaar, laatstelijk evenwel van 13 september 1984 tot 31 december 1984.

schorsingsregeling geldt. Het woord "schorsing van toekenning" wordt mijns inziens gebruikt met het oog op de tijdelijkheid van de bedoelde regels. Indien de werknemer aan het einde van de bedoelde periode nog steeds werkloos is, komt hij alsnog voor uitkering in aanmerking gedurende de gehele in artikel 22 WW 1949 geregelde maximum duur. Men zou dan kunnen zeggen dat het recht op uitkering geschorst of opgeschort is. Mijns inziens duidelijker zou zijn indien men bedoelde werknemers zou uitsluiten van het recht op uitkering over bedoelde dagen. De schorsing van de toekenning van uitkering moet wel worden onderscheiden van de opschorting van de uitbetaling daarvan. De opschorting van de uitbetaling betreft het tijdstip van de uitbetaling. Dit tijdstip wordt naar een later tijdstip verschoven. Het recht op uitkering blijft onaangetast. Zie hieromtrent paragraaf 7.5.8.

6.6 SAMENVATTING

De onderzochte wetten kennen vele voorschriften die het uitvoeringsorgaan de verplichting opleggen of de bevoegdheid verschaffen de uitbetaling van de periodieke uitkering te beperken. In dit hoofdstuk stond centraal welke consequenties het ingevolge of krachtens deze regels beperken van de uitbetaling heeft voor het recht op de periodieke uitkeringen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de wetten die voorzien in één voortdurend recht op de periodieke uitkering en de WW 1949 die voorziet in een reeks rechten die elk een aflopend karakter hebben.

Wanneer de wet voorziet in één voortdurend recht, is gebleken dat bij een beperking in de uitbetaling van de periodieke uitkering het stamrecht blijft voortduren, zolang aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Wel worden de afzonderlijke aanspraken aangetast. De aantasting van de afzonderlijke aanspraken kan hierin bestaan, dat zij, indien zij reeds zijn ontstaan, na verloop van tijd van rechtswege vervallen of door een beslissing van het uitvoeringsorgaan tenietgaan of betrekking krijgen op een lager bedrag per dag of per maand dan waarin de wet in het normale geval voorziet. Ook is het mogelijk dat van rechtswege of ingevolge een beslissing van het uitvoeringsorgaan geen nieuwe afzonderlijke aanspraken ontstaan of deze aanspraken, zo zij ontstaan, betrekking hebben op een lager bedrag.

Zodra de omstandigheden die aanleiding gaven tot een aantasting van de afzonderlijke aanspraken, geweken zijn, ontstaan alsnog of wederom afzonderlijke aanspraken die betrekking hebben op het volledige bedrag per dag of per maand waarin de wet in het normale geval voorziet. Hetzelfde is het geval wanneer de werkingsduur van de beslissing die een aantasting

van de afzonderlijke aanspraken tweegebracht, is verstreken. De afzonderlijke aanspraken ontstaan in het algemeen zolang als het stamrecht voortduurt.

Het stamrecht ingevolge de ZW, WWV en WW1986 duurt niet voor onbepaalde tijd voort. Dit recht eindigt na een bepaalde periode gerekend vanaf de ingangsdatum van de uitkering. Indien de uitkering is ingegaan, heeft het feit dat geen uitbetaling van de periodieke uitkering plaatsvindt, terwijl het stamrecht blijft voortbestaan, geen enkele invloed op de datum waarop een eenmaal ontstaan stamrecht door het verstrijken van de voor belanghebbende maximale uitkeringsduur eindigt.

De WW 1949 voorziet in een reeks rechten, die elk een aflopend karakter hebben. Ook al voldoet een werknemer aan de algemene voorwaarden voor het ontstaan van aanspraken op uitkering, doen de in artikel 31 lid 1 WW 1949 genoemde uitsluitingsgronden zich niet voor en is de maximale omvang van de uitkering nog niet is bereikt, dan nog bestaat de mogelijkheid dat hij ingevolge de WW 1949 niet voor uitkering over bedoelde dagen in aanmerking komt of hoeft te komen. De beperking van de uitbetaling van de periodieke uitkering ingevolge de WW 1949 levert een aantasting op van de rechten op uitkering in de reeks. De aantasting kan hierin bestaan, dat die rechten, indien zij reeds zijn ontstaan, na verloop van tijd van rechtswege vervallen of door een beslissing van het uitvoeringsorgaan tenietgaan of betrekking krijgen op een lager bedrag dan waarin de WW 1949 in het normale geval voorziet. Ook is het mogelijk dat van rechtswege of als gevolg van een beslissing van het uitvoeringsorgaan geen nieuwe rechten ontstaan of deze rechten, zo zij ontstaan, betrekking hebben op een lager bedrag. De regeling van de maximering van de uitkering in artikel 22 WW 1949 brengt met zich mee dat dit veelal niet betekent dat de betrokkene bij voortdurende werkloosheid minder uitkering zal genieten. Veelal wordt de uitkering op een later tijdstip genoten.

7.1 BETALING - ALGEMEEN

Betalen is het verwezenlijken van de verschuldigde prestatie¹. De Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van Sociale Zekerheidswetgeving beschouwt de betaling als het derde en laatste hoofdmoment in het proces dat leidt tot het ontvangen van een prestatie. Het ontstaan van het recht op prestatie en het geldend maken daarvan ziet die commissie als de twee eerste hoofdmomenten². In het kader van de stelselherziening sociale zekerheid is van de arbeid van de staatscommissie gebruik gemaakt³ en het verwondert dan ook niet dat in de memorie van toelichting op de thans geldende Werkloosheidswet de betaling van de uitkering wordt omschreven als een voltooiing van het proces dat leidt tot het ontvangen van een uitkering⁴.

Het gevolg van betaling van de verschuldigde prestatie aan de rechthabende door het bevoegde uitvoeringsorgaan is dat de aanspraak op die prestatie teniet gaat⁵. Bij aanspraken op eenmalige prestaties doen zich geen problemen voor. Zij gaan teniet met verstrekking van de prestatie door het uitvoeringsorgaan⁶. In het kader van dit onderzoek gaat het om prestaties die periodiek worden betaald. Voorziet een sociale zekerheidswet in één voortdurend recht op de periodieke uitkeringen, dan doet betaling van de verschuldigde uitkering over een dag of maand de afzonderlijke aanspraak over die dag of maand teniet. Het stamrecht eindigt echter niet door zo'n betaling. Dit recht is immers niet gericht op één bepaalde prestatie. Het verlangen is gericht op een veelheid van gelijksoortige, peri-

1 Asser-Hartkamp I, p. 162.

2 Eindrapport deel I, p. 15 en 36.

3 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 30 e.v. Vergelijk ook TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 49.

4 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 33.

5 Asser-Hartkamp I, p. 297 maakt er melding van dat betaling in de regel de verbintenis teniet doet gaan. De uitzonderingen die besproken worden zijn in het kader van deze studie niet van belang.

6 Noordam, Sociaal Bestuursrecht 3, p. 82. Opvallend is dat Noordam het tenietgaan door betaling van aanspraken op prestaties met een periodiek karakter niet aan de orde stelt.

odiek verschijnende, afzonderlijke prestaties, waarbij het totaal van de te verstrekken uitkeringen bij de aanvang van de reeks niet vaststaat. Het uitvoeringsorgaan voldoet pas ten volle aan zijn met het stamrecht corresponderende plicht, wanneer het alle afzonderlijke prestaties van de reeks heeft betaald. Het stamrecht gaat pas teniet door voldoening van de laatste afzonderlijke aanspraak¹. De WW 1949 voorziet niet in één voortdurend recht op de periodieke uitkering, maar in een reeks rechten die elk een aflopend karakter hebben. De rechten in die reeks gaan telkens door levering van de uitkering teniet.

Van de betaling of uitbetaling van de uitkering moet men de betaalbaarstelling onderscheiden². Laatstgenoemd begrip komt in de diverse sociale zekerheidswetten wel voor maar wordt niet gedefinieerd. Men zou kunnen stellen dat van betaalbaarstelling sprake is wanneer aan iemand de beschikkingsbevoegdheid over hem toegekende gelden gegeven en kenbaar gemaakt is. De CRvB liet in het midden of door het zenden van postwissels betaling plaats vond. In elk geval vond daardoor betaalbaarstelling plaats³. De schuldenaar stelde zijn schuldeiser immers in de gelegenheid het aan die crediteur toekomende geldbedrag aan hem te doen uitbetalen. De feitelijke uitbetaling geschiedt derhalve op basis van een betaalbaarstelling. Aan de betaalbaarstelling kan niet de consequentie verbonden worden dat daardoor de schuld tenietgaat. Wel zijn er andere rechtsgevolgen. Zo worden in diverse wetten termijnen van uitkering welke niet zijn ingevorderd binnen een bepaalde periode na de dag van de betaalbaarstelling niet meer uitbetaald⁴. Verder kan men wijzen op diverse terugvorderingsbepalingen. In bepaalde gevallen mogen eenmaal betaalde termijnen van uitkering worden teruggevorderd. Deze terugvordering dient plaats te vinden binnen een bepaalde periode na de dag van de betaalbaarstelling⁵.

1 Zie hieromtrent paragraaf 2.4.

2 De Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving, Eindrapport deel I, p. 36 merkt op dat de uitbetaling kan worden gesplitst in enerzijds de betaalbaarstelling door het uitvoeringsorgaan en anderzijds de in ontvangstneming door - over het algemeen - de rechthebbende.

3 CRvB 23-3-1955 B 56, p. 241.

4 Artikel 47 AAW, 56 WAO, 85 ZW en 32 WW 1986.

5 Artikelen 35 leden 2 en 3 AWW, 33 lid 1 ZW, 57 lid 1 WAO, 48 lid 1 AAW, 36 lid 1 WW 1986 en 21a lid 2 WW 1949. Opmerkelijk is dat in de terugvorderingsbepaling van de AOW niet wordt gerept over betaalbaarstelling maar enkel over betaling. Op grond van de wettekst begint de termijn per betaalbaarstelling te lopen. Vergelijk De Jong in zijn noten onder CRvB 18-12-1979, RSV 81, 40 en CRvB 24-8-1982, RSV 83, 96. Vraag is of men niet de eis moet stellen dat hetgeen ten onrechte of teveel betaald werd, betrekking gehad moet hebben op dagen die binnen de in de wet gestelde terugvorderingstermijnen ligt. De CRvB lijkt deze eis te stellen voor wat betreft WAO terugvorderingstermijn. Vergelijk CRvB 24-8-1982, RSV 83, 96. Volgens De Jong in zijn noot onder die uitspraak rekent de CRvB de uitkering aan dagen toe en beperkt mitsdien het terugvorderingsrecht. Van belang is deze kwestie vooral als het uitvoeringsorgaan met grote vertraging

Uit dergelijke bepalingen blijkt dat de wetgever de betaalbaarstelling van de (uit)betaling onderscheidt. Dit is echter lang niet altijd het geval¹.

In de diverse wetten worden naast de termen betaalbaarstelling en (uit)betaling nog de termen "verstrekken van uitkering"² of "uitkeren" gebruikt. Over de term "uitkeren" in de Ziektewet merkt de CRvB op dat bij vergelijking van de artikelen waarin sprake is van het uitkeren dan wel uitbetalen van ziekengeld kan worden vastgesteld dat tussen beide termen geen wezenlijk onderscheid bestaat. Wel lijkt volgens de CRvB in artikelen waarin de term uitbetalen wordt gebezigd de aandacht meer te vallen op het betaalbaarstellen en ter beschikking komen van de uitkering aan respectievelijk van de daartoe gerechtigde. Dit neemt niet weg, zo vervolgt het college, dat in artikel 47 ZW voor dit laatste nu juist de term uitkeren wordt gebezigd³.

In het navolgende worden een aantal vragen beantwoord die betrekking hebben op de betaling van sociale zekerheidsuitkeringen. In paragraaf 7.2 komt aan de orde wie tot betaalbaarstelling en betaling mag overgaan. In paragraaf 7.3 maak ik enkele korte opmerkingen over de wijze, de kosten en het bewijs van betaling. In paragraaf 7.4 komt de vraag aan bod aan wie door het uitvoeringsorgaan bevrijdend kan worden betaald. Paragraaf 7.5 betreft het tijdstip van betaling. In dit kader worden ook de gevolgen van een vertraging in de uitbetaling besproken. Voorts komt aan bod of het uitvoeringsorgaan in afwachting van de voltooiing van het onderzoek inzake toekenning betalingen van voorlopige aard mag doen. Tevens zal aandacht worden besteed aan de vraag of het uitvoeringsorgaan voorlopig met het doen van uitkeringen mag stoppen in afwachting van de voltooiing van een onderzoek inzake de intrekking van een uitkering. In paragraaf 7.6 maak ik enkele opmerkingen over compensatie. Door compensatie wordt immers een schuld voldaan, zonder dat feitelijke betaling plaatsvindt.

een uitkering toekent en achteraf blijkt dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag werd toegekend.

1 Illustratief in dit verband is CRvB 24-10-1962, RSV 62, 202.

2 Zie bijvoorbeeld de aanhef van paragraaf 4 van het op de WW 1949 gebaseerde RW 1952.

3 CRvB 6-1-1981, RSV 81, 115.

7.2.1 Betaling door het tot toekenning bevoegde uitvoeringsorgaan

In het civiele recht geldt dat in de eerste plaats de schuldenaar geroepen is de schuld te voldoen¹. Gaat deze regel ook op in het sociaal zekerheidsrecht voor zover hier aan de orde? Om die vraag te beantwoorden zal ik in deze paragraaf nagaan ten opzichte van wie de aanspraak op uitkering bestaat, welke instantie tot toekenning van die uitkering bevoegd is en wie de betaling verzorgt.

Zeër duidelijk in dit opzicht is de WWV. Die wet bepaalt uitdrukkelijk dat de aanspraak op uitkering bestaat tegenover de gemeente waar de werknemer zijn woonplaats heeft². Bij het bestuur van die gemeente moet de rechthebbende zijn aanvraag indienen³. Dit bestuur beslist op de aanvraag en betaalt de uitkering⁴.

Voor wat betreft de onderzochte sociale verzekeringswetten kan gezegd worden dat de rechtspersoon die het vermogen beheert ten laste waarvan de ingevolge die wetten te betalen uitkeringen komen, het rechtssubject is ten opzichte van wie de aanspraak op uitkering bestaat.

De aanspraken op AOW en AWW uitkeringen bestaan ten opzichte van de Sociale Verzekeringsbank. De bank beheert immers het Ouderdomsfonds en het Weduwen- en wezenfonds, ten laste waarvan de AOW respectievelijk de AWW uitkeringen komen⁵. De Sociale Verzekeringsbank is ook de instantie die de AOW en AWW uitkeringen toekent en betaalbaar stelt⁶.

De aanspraak op AAW uitkering bestaat ten opzichte van het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds. Deze rechtspersoon beheert het vermogen ten laste waarvan de ingevolge die wet te betalen uitkeringen komen⁷. Voor wat betreft de WAO geldt hetzelfde voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds⁸. Niet de genoemde fondsen, maar de bedrijfsverenigingen zijn

1 Asser-Hartkamp I, p. 166.

2 Artikel 12 WWV.

3 Artikel 20 WWV.

4 Respectievelijk artikel 24 en 28 lid 1 WWV. In paragraaf 4.3.6 werd besproken wat rechtens is indien de rechthebbende naar een andere gemeente verhuist.

5 Zie artikel 35 AOW en 39 AWW.

6 Zie artikel 14 en 19 lid 1 eerste zin AOW respectievelijk 23 en 28 lid 1 eerste zin AWW.

7 Artikel 73 lid 2 AAW.

8 Artikel 76 lid 3 WAO. In bepaalde gevallen is het echter mogelijk dat uitkeringen ten laste komen van de ziekengeldverzekeringen van de bedrijfsvereniging (zie artikel 73 lid 5 WAO).

tot toekenning van de AAW en WAO uitkering bevoegd¹. De bedrijfsverenigingen zijn ook aangewezen die uitkeringen betaalbaar te stellen².

Uitkeringen te betalen ingevolge de WW 1949 en de WW 1986 komen soms ten laste van de wachtgeldfondsen³. Deze fondsen worden beheerd door de bedrijfsverenigingen⁴. In die gevallen bestaan de aanspraken op uitkering ten opzichte van de bedrijfsverenigingen. Veel vaker echter komen de uitkeringen ingevolge die wetten ten laste van het van de bedrijfsverenigingen onafhankelijke Algemeen Werkloosheidsfonds⁵. Is dat het geval, dan is dit fonds het verplichte rechtssubject. In alle gevallen is echter de bedrijfsvereniging tot toekenning van de uitkering ingevolge de WW 1949 en de WW 1986 bevoegd⁶. De bedrijfsverenigingen verzorgen ook de betaling van die uitkeringen⁷.

Het risico van de ziekengeldverzekering wordt gedragen door de bedrijfsverenigingen. Ten opzichte van de bedrijfsvereniging bestaat de aanspraak op ziekengeld⁸. De betrokken bedrijfsvereniging is in het algemeen tevens tot toekenning bevoegd en gaat tot uitbetaling van de uitkering over⁹.

Soms doet zich een bijzonderheid voor. Krachtens artikel 17 leden 1 en 2 OSV kunnen voor de ziekengeldverzekering van werknemers of van bepaalde groepen van werknemers in dienst van een of meer bepaalde werkgevers afdelingskassen worden gevormd. Zo'n afdelingskas heeft blijkens artikel 17 lid 3 OSV ten doel de werkgever(s) met zijn (hun) bij de afdelingskas verzekerde werknemers zelf het risico te doen dragen van de ziekengeldverzekering. Artikel 19 OSV bepaalt dat het bestuur van de afdelingskas onder andere beslist over de toekenning met dien verstande dat de bedrijfsvereniging aansprakelijk blijft voor de uitbetaling daarvan.

1 Dat een bedrijfsvereniging tot toekenning is bevoegd, volgt uit artikel 60 e.v. AAW en 66 e.v. WAO.

2 Zie artikel 41 lid 1 eerste zin AAW en 50 lid 1 eerste zin WAO.

3 Zie artikel 27 lid 1 WW 1949 en 90 lid 1 aanhef en onder a WW1986. Zie voorts artikel 110 lid 3 WW 1986.

4 Zie artikel 102 WW1986. In artikel 27 lid 1 WW 1949 wordt gesproken over het wachtgeldfonds van de bedrijfsvereniging.

5 Zie artikel 35 lid 1 WW 1949 en 93 a WW 1986.

6 Artikel 21 lid 4 WW 1949 spreekt over toekenning door het bestuur van de bedrijfsvereniging. Artikel 22 WW 1986 maakt melding van de vaststelling van het recht door de bedrijfsvereniging. Zie omtrent de term vaststelling paragraaf 3.4.8.

7 Artikel 30 lid 1 WW 1986 bepaalt dit uitdrukkelijk. De WW 1949 bevat geen uitdrukkelijke regeling. Uit de wet kan echter niet afgeleid worden dat een ander dan het bestuur van de bedrijfsvereniging de betaling verzorgt.

8 Dat de aanspraak op ziekengeld bestaat ten opzichte van de bedrijfsvereniging komt tot uiting in artikel 56 ZW. Dit artikel bepaalt dat de ziekengelduitkeringen, verschuldigd ter zake van eenzelfde ongeschiktheid tot werken, voor rekening blijven van de bedrijfsvereniging, welke het risico droeg op de dag, waarop de ongeschiktheid tot werken is ontstaan, ook al is de werknemer inmiddels bij een andere bedrijfsvereniging verzekerd.

9 Artikel 53 lid 1 ZW bepaalt in het algemeen dat in de uitvoering van de wet wordt voorzien door bedrijfsverenigingen.

De vraag kan gesteld worden of in geval een afdelingskas is gevormd, de aanspraak op ziekengeld bestaat ten opzichte van die afdelingskas of ten opzichte van de bedrijfsvereniging. Het laatste is het geval. Op grond van 17 lid 5 OSV bezit de afdelingskas immers geen rechtspersoonlijkheid en maakt zij onderdeel uit van de bedrijfsvereniging.

Een soortgelijke vraag kan worden gesteld wanneer het bestuur van de bedrijfsvereniging gebruik maakt van de hem op grond van artikel 10a OSV¹ en de statuten van de bedrijfsvereniging² gegeven bevoegdheid een werkgever toestemming te verlenen om het risico van de ziekengeldverzekering zelf te dragen. De modelstatuten spreken in dit verband over de gelijkstelling van een lid van de bedrijfsvereniging³ met een afdelingskas. Blijkens artikel 15 lid 2 aanhef en sub a van dat model rust op dit lid de verplichting om voor eigen rekening namens en onder verantwoordelijkheid van de bedrijfsvereniging de op de verzekering van zijn werknemers berustende uitkeringen aan de daarop rechthebbende te verstrekken. Mijns inziens wil men met die formulering aangeven dat de werkgever die met een afdelingskas gelijkgesteld is, voor wat betreft de verschuldigdheid van het ziekengeld als een onderdeel van de bedrijfsvereniging moet worden beschouwd. Wel is de werkgever die met een afdelingskas is gelijkgesteld, evenals de afdelingskas, bevoegd beslissingen omtrent de uitkering te nemen en tot uitbetaling daarvan over te gaan.

Uit het voorafgaande kan de conclusie getrokken dat in het sociaal zekerheidsrecht, voor zover hier aan de orde, niet de regel geldt dat de schuldenaar in eerste instantie geroepen is de schuld te voldoen. Veeleer moet men aannemen dat in eerste instantie het tot toekenning bevoegde orgaan tot uitbetaling van de uitkering overgaat. Het tot toekenning bevoegde orgaan is in vele gevallen niet het rechtssubject ten opzichte van wie de aanspraak op uitkering bestaat⁴. In dat geval heeft betaling van de uitkering

1 Pas sinds invoering van de Wet van 3 april 1985, Stb.201 heeft het eigen risicodragen deze wettelijke basis. Het ontbreken van een wettelijke basis heeft in het verleden tot forse kritiek geleid. Fortanier p.115-136 en met name p.119 e.v.

2 Zie artikel 15 van de modelstatuten van een bedrijfsvereniging zoals samengesteld door de Federatie van Bedrijfsverenigingen. Ik heb niet onderzocht in hoeverre de statuten van de bedrijfsverenigingen met dit model overeenkomen.

3 Daarmee worden blijkens artikel 5 van dat model de in gevolge artikel 7 lid 1 OSV van rechtswege bij de bedrijfsvereniging aangesloten werkgevers bedoeld.

4 Van Schendel p.138-147 maakt een scherp onderscheid tussen wat hij rechtsbevoegdheid en handelingsbevoegdheid noemt. Onder rechtsbevoegdheid verstaat hij de bevoegdheid om te kunnen en mogen 'besturen', dat is: met bestuursgezag te zijn bekleed. Onder handelingsbevoegdheid verstaat hij de bevoegdheid om een bepaald instrument waarmee de bestuursstaak te verwezenlijken valt, te kunnen en te mogen hanteren. Met de term beschikkingsbevoegdheid wordt, naar zijn indruk, in het algemeen slechts gedoeld op de bevoegdheid de beschikking, als rechtshandeling, te kunnen en mogen verrichten, op de handelingsbevoegdheid derhalve. Het is dan nog de vraag wie aan deze beschikking aan de zijde van de overheid gebonden is en wie de gevolgen van een "onregelmatige" beschikking draagt, kortom wie rechtsbevoegdheid heeft. Mogelijk is dat de beschik-

door het tot toekenning orgaan als gevolg dat het rechtssubject ten opzichte van wie de aanspraak bestaat, gekweten is.

7.2.2 Betaling door een ander dan het tot toekenning bevoegde uitvoeringsorgaan

De meeste wetten kennen regels die het mogelijk maken dat anderen dan het tot toekenning bevoegde uitvoeringsorgaan de uitkering uitbetaalt. Zo is op grond van artikel 19 lid 5 AOW, 28 lid 4 AWW, 41 lid 5 AAW en 50 lid 5 WAO de minister bevoegd regels te stellen in zake de betaalbaarstelling van uitkeringen door organen die belast zijn met de uitbetaling van bepaalde uitkeringen uit anderen hoofde. In de praktijk kan een gecombineerde uitbetaling voor de uitkeringsgerechtigde met name belastingtechnisch de zaken vereenvoudigen¹. De minister heeft van de bevoegdheid om regels te stellen gebruik gemaakt. Volgens die regels kunnen bepaalde organen een vergunning vragen aan de Sociale Verzekeringsbank wanneer zij belast wensen te worden met de betaalbaarstelling van de uitkeringen ingevolge de AOW en de AWW. De vergunning moet bij een bedrijfsvereniging gevraagd worden, wanneer het gaat om de betaalbaarstelling van WAO en AAW uitkeringen. De Sociale Verzekeringsbank en de bedrijfsvereniging kunnen die vergunning weigeren of intrekken ingeval de uitbetaling van de uitkering niet voldoende is gewaarborgd en in geval verlening of handhaving van de vergunning de administratie naar verhouding te veel zou verzwaren. Zij kunnen voorts aan de vergunninghouder aanwijzingen en voorschriften geven ten aanzien van de uitbetaling van de uitkering. De Sociale Verzekeringsbank en de bedrijfsvereniging moeten voorts aan de uitkeringsgerechtigde meedelen door welk orgaan zal worden betaald. Volgens de CRvB hoeft met de wens van de gerechtigde geen rekening te worden gehouden².

Wat minder ingewikkeld is de regeling die de WWV kent. Artikel 28 lid 2 van die wet bepaalt dat het gemeentebestuur bevoegd is de uitbetaling van de uitkering aan een werknemer die lid is van een bepaalde vakvereniging, over te dragen aan die vakvereniging indien zij hierom verzoekt en de werknemer hiertegen geen bezwaar maakt.

kingsbevoegdheid en rechtsbevoegdheid samenvallen in één lichaam. Dit lichaam is dan tevens rechtspersoon naar publiekrecht. Wanneer een ander dan de beschikkingsbevoegde rechtsbevoegd is, dan is het andere lichaam rechtspersoon.

1 Vergelijk TK 1982-1983, 17675, nr.3, p.16. Zie voorts Van den Berg, p.70 en De Guasco e.a., *Wegwijzer sociale zekerheid* 2, p.116. Hetzelfde resultaat wordt overigens bereikt wanneer artikel 19 lid 6 AOW, 28 lid 5 AWW, 41 lid 6 AAW en 50 lid 6 WAO toepassing vinden.

2 CRvB 6-5-1975, RSV 75, 389.

Ook de WW 1986 regelt de uitbetaling van de uitkering door anderen dan de tot toekenning bevoegde bedrijfsvereniging uitdrukkelijk. Artikel 37 lid 1 van die wet geeft de Sociale Verzekeringsraad de bevoegdheid regels te stellen voor de betaalbaarstelling van de werkloosheidsuitkering door tussenkomst van een andere bedrijfsvereniging indien de werknemer recht heeft op die uitkering over een periode waarover hij van een andere bedrijfsvereniging eveneens een werkloosheidsuitkering ingevolge de WW 1986 of een WAO uitkering ontvangt¹. Bedoeling van de wetgever is dat deze regeling zodanig luidt dat er steeds één bedrijfsvereniging uiteindelijk de uitkeringen aan de gerechtigde betaalt². Voorts bepaalt artikel 101 lid 2 sub c WW 1986 dat de uitkeringsreglementen van de diverse bedrijfsverenigingen bepalingen bevatten in verband met de uitbetaling van de uitkering door tussenkomst van de werkgever indien tijdens de werkloosheid de dienstbetrekking voortduurt. Artikel 9 lid 1 van het model uitkeringsreglement³ geeft aan dat het bestuur van de bedrijfsvereniging in bepaalde gevallen kan toestemmen dat de betaling van de uitkering door tussenkomst van de werkgever plaatsvindt. Wordt toestemming verleend, dan rusten op de werkgever allerlei verplichtingen.

De hierboven besproken regelingen hebben mijns inziens in die zin een uitputtend karakter dat het aan het tot toekenning bevoegde orgaan niet vrijstaat met een derde, bijvoorbeeld met een vroegere werkgever van de uitkeringsgerechtigde, overeen te komen dat die derde in eigen naam en tot kwijting van de schuldenaar de aanspraak voldoet. Al met al kan gezegd worden dat de mogelijkheid van uitbetaling van uitkeringen ingevolge AOW, AWW, WAO, AAW, WWV en WW 1986 door derden vrij beperkt gehouden is.

De WW 1949 en de ZW zelf kennen geen regels ter beantwoording van de vraag wie anders dan het tot toekenning bevoegde orgaan de uitkering mag betalen. Tijdens de parlementaire behandeling van de WW 1949⁴ werd duidelijk dat inschakeling van de werkgever dan wel de vakbonden bij de uitbetaling van de uitkering niet in de wet zelf behoefde te worden geregeld. De wet zou voldoende ruimte bieden om deze materie te regelen in de verschillende reglementen. In deze reglementen is echter hieromtrent niets te vinden. Het staat mijns inziens de tot toekenning bevoegde bedrijfsvereniging dan ook vrij om met een derde af te spreken dat die derde in eigen naam tot kwijting van de schuldenaar betaalt. In dit kader moet men de zogenaamde 15 dagen regeling⁵ plaatsen. Deze regeling

1 Vergelijk voorts een analoge bepaling in de WAO (artikel 50 lid 7).

2 Zie TK 1986-1987, 19735, nr. 3, p. 22.

3 Circulaire van de Federatie van Bedrijfsverenigingen van 19-9-1986, PS 1986, 986. De uitkeringsreglementen van de afzonderlijke bedrijfsverenigingen heb ik niet onderzocht.

4 TK 1947-1948, 704, nr.3, p.14; nr.4, p.28 en nr.6, p.36.

5 Circulaire van de Federatie van Bedrijfsverenigingen nr. 473, d.d. 30-5-1968.

houdt in dat wanneer een werknemer niet op tenminste 15 dagen gelegen in een periode van 3 weken gedurende tenminste de voor hem normale omvang bij een werkgever heeft gewerkt, bij het intreden van een nieuw werkloosheidsgeval niet de bedrijfsvereniging waarbij de laatste werkgever is aangesloten, uitkering zal verstrekken. Deze bedrijfsvereniging laat het verstrekken van de uitkering over aan de bedrijfsvereniging waarbij de vorige of een der vorige werkgevers is aangesloten. Volgens de CRvB¹ betreft deze regeling slechts de praktische afhandeling van zaken. De formele bevoegdheid tot toekenning van de uitkering, zoals die uit de wet voortvloeit, wordt daardoor niet aangetast.

Ook in het kader van de ZW kan men, aangezien de wet zelf geen regeling kent, aannemen dat de bedrijfsvereniging met een derde kan overeenkomen dat deze in eigen naam en tot kwijting van de bedrijfsvereniging betaalt. De meeste ziekengeldreglementen² gaan van deze vrijheid uit. Veelal wordt in zo'n reglement bepaald dat, indien dit door de bedrijfsvereniging met een lid³ is overeengekomen, het ziekengeld wordt verstrekt door dat lid⁴. Mijns inziens moet men aannemen dat het de bedrijfsvereniging niet vrijstaat met anderen dan aangesloten werkgevers dergelijke overeenkomsten te sluiten. De vrijheid van de bedrijfsvereniging wordt door het ziekengeldreglement ingeperkt.

Wanneer in het kader van de ZW en de WW 1949 het uitvoeringsorgaan met een derde overeengekomen is dat deze de uitkering zal betalen, hoeft het uitvoeringsorgaan dit niet aan de uitkeringsgerechtigde of diens wettelijk vertegenwoordiger mee te delen. Anders dan de AOW, AWW, WAO en AAW kennen de ZW en de WW 1949 hieromtrent geen bepalingen. De uitkeringsgerechtigde kan voorts geen betaling van ziekengeld en uitkering ingevolge de WW 1949 eisen door het uitvoeringsorgaan zelf, nu de wet niets anders bepaalt en het hier gaat om een verbintenis om te geven⁵. Betaling van de uitkering door een derde heeft als gevolg dat de schuld is teniet gegaan. Betaalt de derde niet, dan blijft uiteraard de schuldenaar ten opzichte van de uitkeringsgerechtigde aansprakelijk. In artikel 28 lid 3 WWV wordt dit met zoveel woorden gezegd. Ook in gevallen waar dit niet uitdrukkelijk is geregeld, geldt dit uitgangspunt, gelet onder andere op

1 CRvB 12-1-1978, RSV 78, 160; CRvB 20-11-1979, RSV 80, 58 en CRvB 14-12-1982, RSV 83, 68.

2 Op grond van artikel 54 ZW zijn de bedrijfsverenigingen verplicht deze reglementen samen te stellen.

3 Dat wil zeggen een aangesloten werkgever (zie artikel 7 OSV)

4 Vergelijk artikel 1 lid 1 sub b van het model-ziekengeldreglement, zoals deze bepaling geldt voor die bedrijfsverenigingen die de werkgevers inschakelen voor het uitbetalen van ziekengeld. Bijna alle bedrijfsverenigingen hebben in hun reglement een dergelijke bepaling opgenomen. Het model werd samengesteld door de Federatie van Bedrijfsverenigingen.

5 Vergelijk Asser-Hartkamp I, p. 168.

het feit dat de zekerheid dat de gerechtigde zijn uitkering krijgt, voorop dient te staan. Indien, in geval een derde zijn verplichting om de uitbetaling van de uitkering te verzorgen niet nakomt, de uitkeringsgerechtigde aan het uitvoeringsorgaan om een voor beroep vatbare beslissing over de uitbetaling vraagt, dan dient het volgens de CRvB¹ dit verzoek niet ontvankelijk te verklaren. Rechtsbescherming wordt derhalve niet door de beroepsrechter, maar door de burgerlijke rechter geboden.

De door derden als uitkering betaalde bedragen zullen aan hem moeten worden terugbetaald. Deze "terugbetaling" vindt soms reeds plaats voordat de derde aan de rechthebbende heeft betaald. Mijns inziens gaat de schuld niet reeds teniet door betaling aan die derde door het uitvoeringsorgaan van een bedrag ter hoogte van de aan de rechthebbende toekomende uitkering. Dit is slechts anders indien de wettelijke regels de bevoegdheid in het leven roepen dat het uitvoeringsorgaan bevrijdend aan die derde betaalt (zie paragraaf 7.4). Met name wanneer een werkgever in eigen naam tot kwijting van het verplichte rechtssubject mag betalen is het soms moeilijk vast te stellen of een betaling als loon, als uitkering of als een voorschot daarop moet worden beschouwd. In een geval dat de betrokkene ongeschikt was tot het verrichten van zijn arbeid gedurende een bepaalde periode en hij zich tijdig en op de juiste manier had ziekgemeld, maar de vaststelling van het recht op zich liet wachten, merkte de CRvB de betalingen door de werkgever over die periode, althans gedeeltelijk, als uitkeringen van ziekgeld aan².

7.3 WIJZE, KOSTEN EN BEWIJS VAN BETALING

Ten aanzien van de wijze en de plaats van betaling regelen de onderzochte wetten niets zodat aangenomen mag worden dat de regels van het civiele recht gelden. Voor wat betreft de wijze van betaling volgt men in de praktijk de wens van de uitkeringsgerechtigde³. Overschrijving van het verschuldigde bedrag op een bank- of girorekening komt het meest voor⁴,

1 In een procedure in het kader van de ZW besliste CRvB 26-7-1974, RSV 75, 43 dat een dergelijke beslissing niet het recht op en de uitbetaling van de uitkering in de zin van artikel 73 lid 1 sub a ZW betrof. Het woord uitbetaling zou betrekking hebben op die artikelen in de ZW, waarin enige regeling over de uitbetaling van de uitkering voorkomt. Zie ook CRvB 28-1-1964, RSV 64, 42.

2 CRvB 5-1-1936, B 36, 931.

3 Vergelijk met betrekking tot de wijze van betaling van AOW en AWW uitkeringen Van den Berg, p. 68, 72 en 108. Vergelijk het geval berecht door CRvB 11-2-1988, RSV 88, 246.

4 Vergelijk TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 189.

maar soms moet de rechthebbende de uitkering komen ophalen¹. Uitbetaling vindt ook wel plaats door middel van een postcheque. Zolang deze cheque door de uitkeringsgerechtigde nog niet is geïnd, blijft het bedrag voor hem beschikbaar. Het is betaalbaar gesteld en niet uitbetaald. Als de geldigheidsduur van de postcheque is verlopen, dan moet aan het uitvoeringsorgaan een nieuwe postcheque worden gevraagd².

Men mag aannemen dat aan de uitbetaling van de uitkering voor de rechthebbende geen kosten verbonden zijn³. Dit ligt slechts anders bij uitbetaling in het buitenland. De AOW, AWW, WAO en AAW bepalen dat de daaraan verbonden kosten van overmaking op de uitkering in mindering worden gebracht⁴. In de ZW en de werkloosheidsregelingen komen dergelijke bepalingen niet voor. Voor wat betreft de werkloosheidsregelingen kan men het ontbreken van dergelijke bepalingen verklaren door te wijzen op de in die wetten voorkomende uitsluiting van het recht op uitkering in geval de betrokken werkloze buiten Nederland woont⁵. Het uitvoeringsorgaan mag mijns inziens van de gerechtigde aan wie betaald is, een kwijting of kwitantie verlangen. Is iemand wegens geestelijke gestoordheid niet in staat kwijting te verlenen, dan heeft het uitvoeringsorgaan in de meeste gevallen de bevoegdheid om aan een door hem nader aan te wijzen persoon of instelling te betalen. Zie hieromtrent paragraaf 7.4.

7.4 AAN WIE MAG WORDEN BETAALD?

Aan wie mag de uitkering worden betaald? In het burgerlijk recht geldt op grond van artikel 1421 lid 1 BW dat de betaling aan de schuldeiser moet worden gedaan of aan iemand die volmacht van hem heeft of die door de rechter of wetgever gemachtigd is voor de betrokkene te ontvangen⁶. Men kan aannemen dat deze regel ook voor de betaling van sociale zekerheidsuitkeringen geldt tenzij uit de sociale zekerheidswetten het tegendeel volgt. Of dat laatste het geval is, zal in het navolgende worden onderzocht.

1 De Leede, Sociaal Bestuursrecht, deel 2, p. 109. Contante betaling van de uitkering was aan de orde in het geval berecht door CRvB 11-2-1988, RSV 88, 246.

2 Een geval van postbetaling was aan de orde in bijvoorbeeld CRvB 23-7-1963, RSV 63, 157.

3 Vergelijk voor het burgerlijk recht Asser-Hartkamp I, p. 210 e.v.

4 19 lid 3 AOW, 28 lid 2 AWW, 50 lid 3 WAO en artikel 41 lid 3 AAW. In verschillende verdragen wordt hiervan afgeweken.

5 Zie artikel 31 lid 1 aanhef sub i jo 39 WW 1949, artikel 13 lid 1 aanhef en sub m WWV en 19 lid 1 aanhef sub f WW 1986.

6 Asser-Hartkamp I, p. 169 e.v.

Als uitgangspunt in de sociale verzekeringswetgeving en de ABW geldt volgens de regering dat de mens zijn zelfstandigheid zoveel mogelijk dient te behouden. Dit brengt met zich mee dat de uitkering in beginsel aan de uitkeringsgerechtigde zelf dient te worden uitbetaald¹. Wanneer aan de uitkeringsgerechtigde zelf wordt betaald, is de meeste zekerheid gegeven dat de uitkering wordt besteed zoals hem goeddunkt².

De gerechtigde kan een ander ook machtigen de uitkering in ontvangst te nemen³. Dit blijkt impliciet uit de wettelijke regelingen waarin uitgegaan wordt van de mogelijkheid van machtiging tot inontvangstneming van uitkering. Zo bepalen alle onderzochte wetten⁴ uitdrukkelijk dat een volmacht tot in ontvangstneming van uitkering door de uitkeringsgerechtigde steeds kan worden herroepen⁵. De datum met ingang waarvan door het uitvoeringsorgaan gevolg geven moet aan een machtiging of intrekking daarvan, is slechts in de WAO, AAW, AOW en AWW geregeld. De relevante bepalingen⁶ laten het uitvoeringsorgaan enige speelruimte: ofschoon aan de machtiging of intrekking daarvan zo spoedig mogelijk gevolg dient te worden gegeven, kan het bezwaarlijk zijn reeds bij de eerstvolgende betaling daarmee rekening te moeten houden, vooral indien de machtiging of intrekking daarvan kort voor de betaalbaarstelling van de uitkering wordt ontvangen⁷. Uiterlijk op de eerste dag van de tweede maand na de dag van indiening dan wel intrekking van de machtiging dient het uitvoeringsorgaan daaraan gehoor te geven. Aangenomen moet worden dat bij wetten die niet een dergelijke regeling bevatten, het uitvoeringsorgaan ook enige speelruimte gegund moet worden bij de verwerking van de machtiging of intrekking daarvan⁸.

In de praktijk schijnen sommige uitvoeringsorganen veelal geen machtigingen tot uitbetaling van uitkering aan derden te accepteren. Mijns inziens moet het uitvoeringsorgaan overeenkomstig de verstrekte machtiging handelen. Dit zou alleen anders kunnen zijn wanneer door de mach-

1 TK 1967, 9141 nr. 3, p. 9 e.v.

2 Een voorziening ingevolge artikel 57 AAW die bestaat in een geldelijke vergoeding van bepaalde gemaakte of te maken kosten, mag niet worden besteed zoals de gerechtigde goeddunkt. Zie CRvB 18-6-1985, RSV 86, 31.

3 In het geval berecht door CRvB 11-6-1980, RSV 80, 238, was een werkgever, krachtens de uitvoering van een sociaal plan, overeengekomen met de vakorganisaties, gehouden de sociale uitkeringen te incasseren.

4 Artikel 26 lid 2 AOW, 36 lid 2 AWW, 24 lid 2 WW 1949, 58 lid 2 WAO, 36 lid 2 AAW, 40 lid 2 WW 1986, 30 lid 2 WWV en 50 lid 2 ZW.

5 In het civiele recht wordt aangenomen dat een volmacht in bepaalde gevallen onherroepelijk kan zijn. Asser-Van der Grinten I, p. 56 e.v.

6 Artikel 19 lid 4 AOW, 28 lid 3 AWW, 50 lid 4 WAO en 41 lid 4 AAW.

7 TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 51, TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 61 e.v.

8 Het gaat om de ZW en de oude en nieuwe werkloosheidswetten. Zie omtrent de speelruimte bij de verwerking van in massa binnenkomende gegevens ook CRvB 14-12-1983, RSV 84, 62.

tiging beoogd wordt de beperkingen die aan cessie van de aanspraak op uitkering verbonden zijn, te ontgaan¹. Wanneer verschillen van mening bestaan of het uitvoeringsorgaan terecht aan bepaalde volmachthouders heeft betaald en vraagt de belanghebbende hieromtrent een voor beroep vatbare beslissing, dan dient het uitvoeringsorgaan de belanghebbende niet ontvankelijk te verklaren in zijn verzoek². Rechtsbescherming wordt derhalve niet geboden door de beroepsrechter, maar door de burgerlijke rechter.

De onderzochte wetten kennen alle diverse bepalingen die het uitvoeringsorgaan expliciet of impliciet de mogelijkheid bieden, soms zelfs de verplichting opleggen, in bepaalde gevallen zonder toestemming van de rechthebbende, ja zelfs tegen zijn wil (een deel van) de prestatie aan derden uit te betalen. Men moet aannemen dat wanneer het uitvoeringsorgaan in die gevallen aan een derde betaalt, het niet aan de rechthebbende uitbetaalde bedrag toch aan hem ten goede komt of geacht wordt te komen. Wel wordt veelal inbreuk gemaakt op de vrijheid van de rechthebbende om het deel van de uitkering dat aan een derde wordt uitbetaald te besteden zoals hem goedgebeurt. De niet aan de rechthebbende betaalde bedragen blijven in elk geval niet in het fonds ten laste waarvan de uitkering wordt gedaan. Het uitvoeringsorgaan is in dergelijke gevallen van zijn verplichting aan de uitkeringsgerechtigde bevrijd wanneer hij de derde betaalt.

Aangenomen moet worden dat voor zover bijzondere regels van toepassing zijn de algemene regels over de betaling aan derden niet gelden. Zo wordt de minderjarige in afwijking van hetgeen op grond van boek 1 BW geldt, ten aanzien van het ontvangen van uitkering in de meeste sociale zekerheidswetten met een meerderjarige gelijkgesteld. Indien de wettelijke vertegenwoordiger zich echter schriftelijk verzet tegen betaling aan de minderjarige, geschiedt de betaling aan de wettelijke vertegenwoordiger³. De AWW kent zo'n regeling niet. Uitbetaling van het wezenpensioen dient derhalve in eerste instantie aan de vertegenwoordiger van de wees plaats te vinden. Artikel 31 AWW biedt echter de mogelijkheid de uitkering betaalbaar te stellen aan een ander dan de wettelijke vertegenwoor-

1 Deze beperkingen vindt men in de leden 1 van de in noot 4 p. 260 vermelde wetsartikelen.

2 CRvB 26-9-1974, RSV 75, 70. In deze procedure in het kader van de WW 1949 besliste het college dat een dergelijke beslissing niet het recht op en de uitbetaling van werkloosheidsuitkering in de zin van artikel 43 WW 1949 betrof. Het woord uitbetaling in artikel 43 WW 1949 zou alleen betrekking hebben op die artikelen van de wet waarin enige regeling over de uitbetaling van de uitkering voorkomt.

3 Artikelen 48 ZW, 51 WAO, 42 AAW, 23 WW 1949, 29 WWV en 38 WW 1986. Bij de terugvordering van ten onrechte aan een minderjarige uitbetaalde uitkering kan een rol spelen of de wettelijke vertegenwoordiger onjuiste inlichtingen heeft gegeven dan wel het hem redelijkerwijs duidelijk was dat ten onrechte uitkering was uitbetaald. Vergelijk CRvB 5-10-1984, RSV 85, 123.

diger van het kind. In de redactie van deze bepaling komt niet tot uiting aan welke situaties is gedacht. Men zou kunnen aannemen dat betaalbaarstelling aan een ander dan de wettelijke vertegenwoordiger van de rechthebbende slechts behoort plaats te vinden indien daardoor (beter) wordt gewaarborgd dat de uitkering de uitkeringsgerechtigde ten goede komt¹.

De meeste wetten kennen geheel eigen bepalingen voor de betaling van uitkering aan personen die in een inrichting voor geesteszieken zijn opgenomen². Het uitvoeringsorgaan kan de uitkering in dat geval uitbetalen aan een door hem aan te wijzen persoon of instelling. Een dergelijke bepaling komt in de werkloosheidsregelingen niet voor. Dit hangt samen met het feit dat iemand die in een dergelijke inrichting is opgenomen moeilijk aan de voorwaarden voor het recht op een werkloosheidsuitkering kan voldoen³. Een overeenkomstige bevoegdheid heeft het uitvoeringsorgaan ook in geval de betrokkene niet in staat is kwijting te verlenen voor de betaling van de uitkering⁴. Opvallend is dat de WW 1949⁵ en de WWV in tegenstelling tot de WW 1986 een dergelijke bepaling niet kennen. De genoemde regelingen maken het het uitvoeringsorgaan gemakkelijk aan zijn verplichting te voldoen. De uit te betalen uitkering hoeft immers niet meer te worden gereserveerd, wil het uitvoeringsorgaan ervoor gevrijwaard zijn om bij gebreke aan bewijs dat de uitkering is uitbetaald, opnieuw te moeten uitbetalen⁶. Het uitvoeringsorgaan dient echter niet enkel zijn eigen belang in het oog te houden. Er behoort ook in deze gevallen een zekere waarborg te bestaan dat de aan de derde uitbetaalde uitkering aan de uitkeringsgerechtigde ten goede komt.

Is degene aan wie uitkering is toegekend, op grond van de AWBZ een eigen bijdrage in de kosten van een verstrekking verschuldigd, dan maken

1 Vergelijk de opmerkingen van de Sociale Verzekeringsraad hieromtrent weergegeven in TK 1961-1962, 6540, nr. 6.

2 Artikelen 20 AOW, 32 AWW, 45 AAW, 54 WAO en 40 ZW telkens leden 1, eerste volzin.

3 Men kan zich immers afvragen of de betrokkene werkloos is in de zin van de WW 1949, WW 1986 en de WWV.

4 Zie noot 2 en voorts artikel 39 WW 1986. De in noot 2 genoemde artikelen kennen voorts de bepaling dat de minister bevoegd is bijzondere gevallen aan te wijzen waarin het uitvoeringsorgaan bevoegd is de uitkering uit te betalen aan een ander dan de uitkeringsgerechtigde. Deze toevoeging ontbreekt in de WW 1986.

5 Opvallend is dat de artikelen 15 lid 2 MWR en RW 1952 bepalen dat het uitvoeringsorgaan indien het van oordeel is dat de uitkeringsgerechtigde niet in staat is de uitkering in ontvangst te nemen, aan een ander kan betalen mits vooraf een daartoe strekkende schriftelijke volmacht is overlegd. Men kan zich afvragen of iemand die niet in staat is kwijting te verlenen voor de betaling van de uitkering, wel in staat geacht moet worden een ander een volmacht te verlenen.

6 TK 1958-1959, 5390, nr. 3, p. 51, TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 63.

de meeste wetten¹ het mogelijk² de uitkering tot ten hoogste het bedrag van die bijdrage in plaats van degene aan wie die uitkering is toegekend, zonder diens machtiging uit te betalen aan de Ziekenfondsraad. Deze dient dit bedrag te storten in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten³. Dat de werkloosheidsregelingen dergelijke bepalingen niet kennen, hangt samen met het feit dat iemand die ingevolge de AWBZ een eigen bijdrage verschuldigd is, niet licht aan de voorwaarden voor het recht op werkloosheidsuitkering zal kunnen voldoen. Het gaat in wezen om een manier van inhouding van de eigen bijdrage die nodeloze administratieve rompslomp voorkomt⁴. Deze wijze van inhouding gaat gepaard met een compensatie van de vorderingen waar het uitvoeringsorgaan dat aan de Ziekenfondsraad betaald heeft, verder buitenstaat. Voor zover het uitvoeringsorgaan de uitkering aan de Ziekenfondsraad betaalt, wordt de door de uitkeringsgerechtigde verschuldigde eigen bijdrage voldaan. Aldus komt het deel van de uitkering dat aan Ziekenfondsraad wordt betaald ten goede aan de uitkeringsgerechtigde.

Het creëren van compensatiemogelijkheden voor andere uitvoeringsorganen is het doel van meerdere bepalingen die de bevoegdheid in het leven roepen (een deel van) de uitkering aan die andere uitvoeringsorganen uit te betalen. Sommige daarvan⁵ betreffen de situatie dat door de gemeente over een bepaalde periode reeds een uitkering ingevolge de ABW⁶, de IOAW, de IOAZ⁷ of de WWV⁸ is verleend en naderhand over die periode door een ander uitvoeringsorgaan een andere uitkering wordt toegekend. In dat geval is het laatstgenoemde uitvoeringsorgaan bevoegd (een deel van) die uitkering uit te betalen aan de gemeente die reeds uitkering aan de betrokkene verleend had⁹. Andere bepalingen¹⁰ maken het mogelijk dat een bedrijfsvereniging zonder machtiging van de rechthebbende bevrijdend kan betalen aan een andere bedrijfsvereniging indien deze

1 Artikel 20 AOW, 32 AWW, 45 AAW, 54 WAO en 40 ZW telkens lid 2.

2 CRvB 21-3-1983, RSV 83, 140 lijkt van een verplichting tot inhouding uit te gaan.

3 De leden 3 van de in noot 1 genoemde artikelen regelen wat er gebeuren moet wanneer zich zowel de in lid 1 als in lid 2 bedoelde situaties voordoen.

4 Vergelijk voor de AOW TK 1968-1969, 9949, nr. 3, p. 5. Voor de AWW, ZW en WAO, zie TK 1972-1973, 12438, nr. 3, p. 6.

5 Zie de artikelen 33a ZW, 57a WAO, 49 AAW, 37 WW 1986, 21b WW 1949, 28a WWV, 25 AOW en 35a AWW.

6 Het gaat om een bijstand ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan.

7 Dit geldt slechts voor de ZW, WAO, AAW, WW 1986 en de WWV.

8 Dit geldt slechts voor de WW 1949.

9 Dat verrekening van vorderingen het doel is, blijkt ook uit de parlementaire geschiedenis. TK 1976-1977, 14280, nr. 6, p. 6. TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 151.

10 33 lid 2 ZW, 57 lid 2 AAW, 36 lid 2 WW 1986, 20 lid 2 TW en 48 lid 5 AAW.

laatste onverschuldigd aan de rechthebbende heeft betaald¹. Wel is vereist dat laatstgenoemde bedrijfsvereniging heeft vastgesteld dat terugvordering mogelijk is en beslist heeft welk bedrag teruggevorderd wordt. Voor zover aan een ander uitvoeringsorgaan wordt betaald, krijgt de betrokkene een vordering tot uitbetaling van dit bedrag op deze instantie. Deze vordering wordt gecompenseerd met de vordering die deze instantie op de belanghebbende heeft. Opgemerkt moet worden dat een soortgelijke bepaling in de AOW en AWW niet nodig is. Er hoeven immers geen compensatiemogelijkheden voor derden te worden gecreëerd omdat de AOW en de AWW, voor zover hier van belang, door één uitvoeringsorgaan, de Sociale Verzekeringsbank wordt uitgevoerd.

Soms moet men de bevoegdheid om (een deel van) de uitkering zonder machtiging aan een ander uitvoeringsorgaan te betalen en dit orgaan aldus compensatiemogelijkheden te verschaffen uit de strekking van de wet afleiden. Zo moet men uit het feit dat ingevolge artikel 48 lid 2 AAW in bepaalde gevallen de ten onrechte of teveel betaalde AAW uitkering op een AWW uitkering in mindering mag worden gebracht, afleiden dat het orgaan dat de AWW uitvoert de bevoegdheid heeft (een deel van) de AWW uitkering ter hoogte van hetgeen ten onrechte of teveel aan AAW uitkering betaald is, te betalen aan de bedrijfsvereniging die onverschuldigd betaalde. Voordat aan het laatstbedoelde uitvoeringsorgaan kan worden betaald en dit orgaan zich beroepen kan op compensatie dient dit uitvoeringsorgaan eerst vast te stellen of teruggevorderd kan worden en zo ja, te beslissen welk bedrag teruggevorderd wordt.

Iets vergelijkbaars speelt in artikel 48 lid 3 AAW. Uit het feit dat in bepaalde gevallen ten onrechte betaald pensioen of uitkering in mindering mag worden gebracht op alsnog uit te betalen AAW uitkering mag men afleiden dat de bedrijfsvereniging die de AAW uitvoert (een deel van) de AAW uitkering mag uitbetalen aan de organen die teveel pensioen of uitkering betaalden. Laatstgenoemde organen moeten alvorens aan hen kan worden betaald en zij zich op compensatie kunnen beroepen eerst vaststellen of teruggevorderd kan worden en zo ja in hoeverre teruggevorderd wordt.

Het gebruik maken van de impliciet of expliciet in de wet opgenomen bevoegdheid (een deel van) de uitkering te betalen aan een ander uitvoe-

1 Aanvankelijk wilde de wetgever van een dergelijke verrekening van vorderingen, waarbij meerdere bedrijfsverenigingen betrokken waren, niet weten. TK 1976-1977, 14280 nr. 3, p. 22 en nr. 5, p. 33. Dit ondanks een advies van de Sociale Verzekeringsraad. TK 1976-1977, 13 441, 8, p. 5-6 en aandrang uit de Tweede Kamer. TK 1976-1977 14280, 4, p. 17. Vergelijk hieromtrent De Boer, Themis 1981, p. 276 en Hb Beroepszaken GAK 25.50.3. In het kader van de stelselherziening sociale zekerheid is de verrekening van vorderingen waarbij meerdere bedrijfsverenigingen betrokken zijn, ingevoerd. TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 150.

ringsorgaan dat een bepaalde nauwkeurig omschreven vordering heeft op de uitkeringsgerechtigde, plaatst door de mogelijkheid van compensatie laatstgenoemd uitvoeringsorgaan ten opzichte van de andere crediteuren van de uitkeringsgerechtigde in een bevoorrechte positie. Dit is met name van belang omdat de mogelijkheden om beslag op de uitkering te leggen zowel voor dat uitvoeringsorgaan als voor de overige crediteuren van de uitkeringsgerechtigde beperkt zijn¹. Men zou de genoemde regelingen een uitwerking kunnen noemen van de gedachte dat de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid zoveel mogelijk als een eenheid moet worden beschouwd.

Sommige bepalingen regelen de betaling van (een deel van) de uitkering aan personen die ten laste van de uitkeringsgerechtigde komen. Zo bepaalt artikel 19 lid 2 AOW dat de aan een gehuwde pensioengerechtigde toegekende toeslag aan de echtgenoot kan worden betaalbaar gesteld. Mijns inziens is het de bedoeling dat het uitvoeringsorgaan van deze bevoegdheid gebruik maakt wanneer de rechthebbende de andere echtgenoot in onvoldoende mate onderhoudt. Interessant is dat tijdens de parlementaire behandeling een amendement werd voorgesteld om aan het uitvoeringsorgaan de verplichting op te leggen om telkens wanneer de echtgenoot van de rechthebbende daarom verzoekt, de toeslag aan hem uit te betalen. Naar het oordeel van de verantwoordelijke staatssecretaris² beoogde dit amendement een ontwikkeling in gang te zetten die er uiteindelijk toe zou leiden, dat de echtgenoot van de pensioengerechtigde een eigen recht op toeslag heeft. Daarvoor was volgens hem geen rechtsgrond aanwezig³. Op grond van artikel 42 lid 2 ZW kan het ziekengeld in bepaalde gevallen geheel of gedeeltelijk worden uitgekeerd aan personen wier kostwinner de verzekerde is. Opvallend is evenwel dat het uitvoeringsorgaan niet de vrijheid heeft in die omstandigheden aan de belanghebbende zelf uit te betalen (artikel 42 lid 1 ZW). Wel kan het uitvoeringsorgaan als hij van de bevoegdheid ex artikel 42 lid 2 ZW geen gebruik maakt, de belanghebbende alsnog in het genot stellen van het niet uitbetaalde ziekengeld of dit te zij-

1 De bescherming tegen beslag is thans nog in de afzonderlijke sociale zekerheidswetten te vinden: artikel 50 ZW, 58 WAO, 24 WW 1949, 26 AOW, 36 AWW en 50 AAW telkens leden 1 sub c. Zie ook artikel 30 lid 1 WWV.

Artikel 479 c RV in verband met 1638 g BW beperkt het beslag voor alimentatie op uitkeringen. Deze beslagbescherming mag volgens CRvB 5-3-1958 B 58, 695 niet omzeild worden doordat het uitvoeringsorgaan van andere uitvoeringsorganen vorderingen op de uitkeringsgerechtigden overneemt met het oogmerk om deze door schuldvergelijking te verrekenen. De bevoegdheid om dergelijke vorderingen over te nemen, dient op een uitdrukkelijke wetsbepaling te zijn gebaseerd.

2 Hand. II 31 januari 1985, p. 2915.

3 In het kader van enkele nadien tot stand gekomen wetten is er wel sprake van een eigen recht van de echtgenoot. Zie artikel 4 lid 1 sub a IOAW en artikel 4 lid 1 sub a IOAZ. Vergelijk verder artikel 5 lid 4 ABW.

nen behoefte te doen aanwenden zodra de in artikel 42 lid 1 genoemde omstandigheden niet meer aanwezig zijn. Wanneer noch artikel 42 lid 2 ZW noch lid 3 van dat artikel wordt toegepast, is sprake van een beperking van de uitbetaling van ziekengeld (zie hoofdstuk 6).

Afgezien van het bepaalde in artikel 19 lid 2 AOW en 42 lid 2 ZW ontbreken in de onderzochte wetten bepalingen waarin het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid gegeven wordt (een deel van) de uitkering te betalen aan personen die ten laste van de uitkeringsgerechtigde komen. Met name ontbreekt een algemene bepaling (een deel van) de uitkering te betalen aan degene die een wettelijke onderhoudsaanspraak op de uitkeringsgerechtigde heeft in geval de uitkeringsgerechtigde zijn onderhoudsplicht niet nakomt. Dit is opmerkelijk omdat wel voor een deel beslag gelegd kan worden op de uitkering tot verhaal van levensonderhoud, waartoe de gerechtigde volgens de wet is gehouden¹. Is dit beslag gelegd, dan moet het uitvoeringsorgaan uitbetalen aan de beslaglegger tot het bedrag van diens vordering. Om aan deze verplichting daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven, moet door het uitvoeringsorgaan een beslissing worden genomen. Zo'n beslissing betreft de uitbetaling van de uitkering. De beroepsrechter onderzoekt of op juiste wijze rekening is gehouden met de op de uitkeringsgerechtigde rustende onderhoudsverplichting. Een beroep van de uitkeringsgerechtigde op de onrechtmatigheid van de beslaglegging zelf dient niet ontvankelijk te worden verklaard. Rechtsbescherming terzake wordt door de burgerlijke rechter verleend². Ik vraag mij af waarom men de onderhoudsgerechtigden niet de omweg van beslaglegging zou kunnen besparen. De sociale zekerheidswetten zouden de uitvoeringsorganen de bevoegdheid kunnen verlenen de uitkering gedeeltelijk uit te betalen aan de onderhoudsgerechtigde³.

In het voorafgaande zijn tal van bepalingen genoemd die aan uitvoeringsorganen expliciet of impliciet de bevoegdheid verlenen (een deel van) de uitkering aan derden uit te betalen. Buiten de genoemde zijn er in de onderzochte sociale zekerheidswetten en daarbuiten nog tal van andere bepalingen te vinden die het uitvoeringsorgaan een soortgelijke bevoegdheid of soms zelfs een verplichting ter zake opleggen. Deze bepalingen zijn echter niet typisch voor het uitbetalen van sociale zekerheidsuitkeringen. Daarom ga ik er in dit kader niet op in. Ik noem slechts enkele voorbeelden. Zo kan men denken aan de verplichting van het uitvoeringsorgaan de door de uitkeringsgerechtigde werknemer zelf verschuldigde premies en loonbelasting op de uitkering in te houden en af te dragen aan de in-

1 Zie de in noot 1, p. 265 genoemde wettelijke bepalingen.

2 CRvB 23-7-1977, RSV 77, 181.

3 Het Duitse sociaal zekerheidsrecht kent dergelijke bepalingen wel. Zie § 48 en § 49 SGB-AT.

stanties die op die premies en belasting aanspraak kunnen maken. Verder kan men denken aan de betaling van uitkeringen over een periode gelegen voor het overlijden van de uitkeringsgerechtigde aan de curator van de opengevallen nalatenschap ingevolge artikel 1174 BW¹. Ook in dergelijke gevallen is het uitvoeringsorgaan gekweten voor zover aan de derde is uitbetaald².

Overziet men het voorafgaande dan kan gezegd worden dat betaling van de uitkering aan de uitkeringsgerechtigde zelf of zijn gemachtigde voorop staat. Er zijn in de onderzochte wetten tal van bijzondere wettelijke bepalingen te vinden die betaling van (een deel van) de uitkering aan derden mogelijk maken. Volgens de regering moet bij wetgeving het uitgangspunt zijn dat aan de zelfstandigheid van de uitkeringsgerechtigde niet dan in geval van duidelijke noodzaak mag worden getornd en dat de beperking van de zelfstandigheid niet verder mag gaan dan geboden is³. Deze beperking in de zelfstandigheid is hierin gelegen dat de uitkeringsgerechtigde, wanneer aan een derde wordt betaald, veelal beperkt is in zijn vrijheid om de uitkering te besteden op een wijze als hem goeddunkt. De wetgever liet uitbetaling aan derden toe om het doel, waarvoor de uitkering wordt verleend, beter tot zijn recht te laten komen, om de administratie van het uitvoeringsorgaan te verlichten of om compensatiemogelijkheden voor andere uitvoeringsorganen te scheppen.

Vindt betaling niet aan de uitkeringsgerechtigde of zijn gemachtigde noch aan degene die daartoe op grond van de wet of op grond van een rechterlijke uitspraak gemachtigd is, maar aan een ander plaats, dan is door het uitvoeringsorgaan onbevoegdlijk aan die ander betaald. Het uitvoeringsorgaan is in zo'n geval niet van zijn schuld gekweten⁴.

1 Dat aanspraken op achterstallige uitkeringstermijnen vererven, wordt in de literatuur verdedigd door Donner, *Nederlands Bestuursrecht* 1, 4e druk, p. 242 en Korf, *Pre-advies voor de VAR*, p. 49. Noordam, *Sociaal Bestuursrecht* 3, p. 83 acht een erfrechtelijke overgang van aanspraken op sociale zekerheidsprestaties uitgesloten. Later komt hij op die opvatting terug (*De Werkloosheidswet*, p. 36).

2 Zie CRvB 6-1-1981, RSV 81, 115 voor wat betreft de premies en loonbelasting door de uitkeringsgerechtigde verschuldigd aan de belastingdienst.

3 TK 1967, 9141 nr. 3, p. 10.

4 Behoudens gevallen genoemd in artikel 1421 lid 2 en 1422 BW.

7.5.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de vraag aan de orde gesteld wanneer het uitvoeringsorgaan de verschuldigde prestatie dient te betalen. Het gaat erom vast te stellen op welk moment de uitkeringsgerechtigde terstond voldoening van de aanspraak kan vorderen, met andere woorden op welk moment de opeisbaarheid van de prestatie intreedt.

In het civiele recht geldt dat een schuld onmiddellijk opeisbaar is wanneer geen termijn wordt gesteld of zo'n termijn ook niet uit de aard van de prestatie of uit de omstandigheden kan worden afgeleid. Zodra de aanspraak is ontstaan, kan de schuldeiser terstond voldoening eisen. Wel dient de schuldeiser de goede trouw in acht te nemen zodat aan de schuldenaar zoveel tijd gelaten moet worden als hij redelijkerwijs voor het verrichten van de prestatie nodig heeft¹.

In het navolgende zal worden onderzocht of dit uitgangspunt ook geldt voor de sociale zekerheidsprestaties, die hier aan de orde zijn. Daarbij moet erop worden gewezen dat het in dit onderzoek niet gaat om eenmalige prestaties, maar om uitkeringen die periodiek worden betaald. Daarom zal in deze paragraaf worden nagegaan op welke tijdstippen de diverse periodieke betalingen dienen plaats te vinden. Wanneer de eerste uit een reeks betalingen behoort plaats te vinden, komt aan de orde in paragraaf 7.5.2. In paragraaf 7.5.3 wordt besproken wanneer de belanghebbende terstond betaling van de volgende prestaties kan eisen. Uit dit onderzoek zal blijken dat voor het intreden van de opeisbaarheid van de eerste prestatie in de reeks in elk geval een toekenningsbeslissing van het uitvoeringsorgaan vereist is. Heeft de toekenningsbeslissing een gelding voor langere duur, dan worden in geval zich geen bijzondere omstandigheden voordoen de betalingen in zekere regelmaat gedaan op basis van dezelfde toekenningsbeslissing. De WW 1949 kent een ander systeem. Elke betaling berust op afzonderlijke toekenningsbeslissingen. Het intreden van de opeisbaarheid van iedere aanspraak afzonderlijk hangt af van het feit of opnieuw een toekenningsbeslissing door het uitvoeringsorgaan genomen is.

In paragraaf 7.5.4 wordt besproken welke mogelijkheden de uitkeringsgerechtigde heeft om van het uitvoeringsorgaan de schade die hij als gevolg van een vertraagde uitbetaling lijdt, vergoed te krijgen. In de paragrafen 7.5.5 tot en met 7.5.7 gaat het om de vraag welke mogelijkheden het uitvoeringsorgaan heeft om de schade die de belanghebbende lijdt door

1 Asser-Hartkamp I, p. 193. Heel duidelijk hieromtrent is de noot van Van Schilfgaarde onder HR 8-12-1978 in AA 1979, p. 98 e.v.

een vertraagde uitbetaling van de uitkering, te beperken of te voorkomen. In paragraaf 7.5.5 staat de vraag centraal of het uitvoeringsorgaan in afwachting van de toekenningsbeslissing voorschotten mag verlenen en zo ja, wat het karakter van zo'n voorschot is. In de twee volgende paragrafen zal worden onderzocht of het uitvoeringsorgaan ook op andere manieren dan door het verlenen van voorschotten gedurende de looptijd van het onderzoek de belanghebbende alvast in het genot van een uitkering kan stellen. In de WAO en AAW blijkt dat het geval te zijn. De arbeidsongeschiktheidsuitkering kan voorlopig worden toegekend (zie paragraaf 7.5.6). Ook komt het in de praktijk voor dat de organen die de WAO en AAW uitvoeren, gedurende de looptijd van het onderzoek feitelijke betalingen verstrekken zonder dat een beslissing tot toekenning van uitkering of verlening van voorschot aan te wijzen valt (zie paragraaf 7.5.7).

In paragraaf 7.5.2 en 7.5.3 komt verder naar voren dat de wetten meestal aan het uitvoeringsorgaan enige ruimte laten het tijdstip te bepalen, waarop na toekenning uitbetaald dient te worden. Van deze ruimte kan het uitvoeringsorgaan gebruik maken wanneer het vermoedt dat de toekenningsbeslissing niet of niet langer geheel in overeenstemming is met wat de wet omtrent het recht op uitkering bepaalt. Het uitvoeringsorgaan stelt de betaling uit totdat voldoende zekerheid is verkregen of de beslissing in overeenstemming is met de wet. Zo wordt voorkomen dat ten onrechte of teveel wordt betaald. In vele gevallen geeft de wet het uitvoeringsorgaan bovendien uitdrukkelijk de bevoegdheid soms zelfs de verplichting de uitkering op te schorten of te schorsen. Een opschorting of schorsing van de uitkering leidt ertoe dat in geval de belanghebbende voldoet of blijft voldoen aan de voorwaarden voor het recht op uitkering en dit later wordt vastgesteld, de achteraf verschuldigd gebleken uitkering op een later tijdstip mag worden betaald. Deze problematiek komt in paragraaf 7.5.8 aan de orde.

7.5.2 Het tijdstip van de eerste betaling

In hoofdstuk 3 is aan de orde gekomen dat een beslissing van het uitvoeringsorgaan meestal geen voorwaarde is voor het ontstaan van uitkeringsrechten en daarmee corresponderende uitkeringsplichten. In paragraaf 3.6 kwam wel naar voren dat het tijdstip waarop de toekenningsbeslissing of zoals in de WW 1949 de eerste uit een reeks toekenningsbeslissingen genomen wordt, van belang was voor het moment waarop het uitvoeringsorgaan de eerste onvoorwaardelijke en definitieve betaling moet verrichten. De toekenningsbeslissing bleek immers een bindend karakter te hebben. Dit brengt niet alleen met zich mee dat het uitvoeringsorgaan de aanspraken moet voldoen zoals ze zijn vastgesteld, maar ook dat niet

eerder tot onvoorwaardelijke en definitieve voldoening behoeft te worden overgegaan dan nadat die toekenningsbeslissing genomen is.

Gelet op het voorafgaande is het niet verwonderlijk dat de CRvB heeft beslist dat de mogelijkheid van invordering in de zin van artikel 23 AOW en 34 AWW pas aanwezig is wanneer de rechtsverhouding tussen partijen is vastgesteld. Van invordering van prestatie kan volgens de CRvB pas sprake zijn wanneer het onderzoek van het uitvoeringsorgaan beslag heeft gekregen en de uitkomst aan de betrokkene is meegedeeld¹.

Ook schrijvers die ervan uitgaan dat het recht op uitkering en de daarmee corresponderende uitkeringsplicht van rechtswege ontstaan, zijn van oordeel dat pas nadat de toekenningsbeslissing genomen is, onvoorwaardelijk en definitief wordt uitbetaald². Zo stelt Veldkamp³ dat de prestaties eerst opeisbaar zijn wanneer zij door het uitvoeringsorgaan zijn toegekend, dan wel na een afwijzende beslissing van het uitvoeringsorgaan door de bevoegde rechter zijn toegekend en diens beslissing in kracht van gewijsde is gegaan. Noordam verdedigt dat de opeisbaarheid van een van rechtswege ontstane vordering is opgeschort tot ten minste het moment van de vaststellingsbeslissing⁴. Volgens Duk⁵ moet aan het betrokken uitvoeringsorgaan in elk geval een in de omstandigheden van het geval redelijke termijn worden gelaten om, nadat de uitkering is aangevraagd, informatie te verzamelen en zijn standpunt te bepalen. Pas daarna zou de opeisbaarheid van het recht op uitkering intreden.

Ook de civiele rechter heeft zich uitgelaten over de vraag wanneer de opeisbaarheid van sociale zekerheidsprestaties intreedt in verband met het bepaalde in artikel 1286 BW. Dit artikel bepaalt dat bij te late betaling de vergoeding van kosten, schaden en interessen alleen bestaat uit de wettelijke interessen waarvan de hoogte bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. De rente dient volgens artikel 1286 BW berekend te worden van de dag dat zij in rechte wordt gevorderd, tenzij de schuldenaar na het opeisbaar worden van de vordering schriftelijk is gemaand dat bij verdere vertraging de schuldeiser aanspraak maakt op vergoeding van in-

1 CRvB 30-9-1975, RSV 76, 76. Dit geldt zowel voor de eerste vaststelling als voor de vaststelling dat het recht ontleend wordt aan een andere grond dan voorheen. Zie ook p. 128 noot 2.

2 Gaat men er van uit dat het recht op uitkering altijd door de beslissing in het leven geroepen wordt, dan spreekt het vanzelf dat de uitkering pas definitief wordt uitbetaald nadat de vaststellingsbeslissing genomen is. Datzelfde geldt wanneer men van de opvatting uitgaat het zogenaamde materiële recht weliswaar van rechtswege ontstaat, maar het formele, afdwingbare vorderingsrecht of recht op uitbetaling van de uitkering pas door een beslissing van het uitvoeringsorgaan in het leven wordt geroepen. Zie omtrent deze opvattingen paragraaf 3.2.

3 Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 60.

4 Noordam, SMA 1986, p. 104 e.v. Dezelfde in schetsen voor Bakels, p. 169, e.v. en De Werkloosheidswet, p. 37.

5 Duk in Sociaal en zeker, p. 427 e.v.

teressen. Er kennelijk van uitgaande dat de regeling van artikel 1286 BW ook geschreven was voor administratiefrechtelijke verplichtingen¹ besliste de kantonrechter van Utrecht² in een geval dat na afwijzing van de aanvraag door het uitvoeringsorgaan de beroepsrechter alsnog het recht op uitkering vaststelde, dat vóór die vaststelling van enige bepaalde en opeisbare vordering niet kon worden gesproken. De kantonrechter van Amsterdam kwam in een vergelijkbaar geval tot een ander oordeel³. Die rechter was van mening dat door de beslissing van de Raad van Beroep was vastgesteld dat de vordering opeisbaar was geworden. Volgens de Kantonrechter van Groningen⁴ stond de omstandigheid dat de Raad van Beroep de beslissing van het uitvoeringsorgaan om een uitkering niet toe te kennen vernietigd had en dit orgaan op aanwijzing van de die raad een nieuwe beslissing moest nemen niet aan de opeisbaarheid van de vordering op uitkering in de weg. In een vergelijkbaar geval oordeelde de kantonrechter van Enschede⁵ daarentegen dat de opeisbaarheid pas intrad toen deze beslissing van het uitvoeringsorgaan onherroepelijk was geworden. Met de genoemde kantonrechters van Utrecht en Enschede is ook het Hof Amsterdam⁶ van oordeel dat het recht op uitkering, hoewel dit reeds op eerder tijdstip ontstaat, pas opeisbaar wordt, zodra na een onderzoek door

1 Zie omtrent deze problematiek ook HR 17-3-1978, NJ 78, 562 en AB 78, 358 en de conclusie van de advocaat generaal bij dit arrest en voorts de noot van J.R. St. onder dit arrest in de AB. Zie ook Drielsma WPNR 5527 en 5528 en Duk in Sociaal en zeker, p. 427.

2 Ktr Utrecht 22-8-1977, NJ 85, 661.

3 Ktr Amsterdam 26-4-1983, NJ 84, 197.

4 Ktr Groningen 28-7-1988, PS 88, 661. De Kantonrechter overwoog overigens uitdrukkelijk dat er geen aanleiding was te oordelen dat een bedrijfsvereniging die, naar naderhand door de rechter wordt uitgemaakt, ten onrechte een WW uitkering heeft geweigerd en daardoor de WW uitkering te laat betaalt, niet evenzeer als anderen het nadeel van de te late betaling in de vorm van rente aan de gerechtigde zou moeten vergoeden. Het publiekrechtelijk karakter van de verplichting verzette zich daarom niet tegen de toepassing van artikel 1286 BW.

5 Ktr Enschede 28-2-1985, NJ 85, 660.

6 Hof Amsterdam 22-10-1987, RSV 88, 152.

het uitvoeringsorgaan een toekenningsbeslissing is genomen en deze in kracht van gewijsde is gegaan¹.

Als men aanneemt dat het moment waarop de toekenningsbeslissing valt van belang is voor het intreden van de opeisbaarheid is de vraag relevant of de onderzochte uitkeringswetten termijnen bevatten waarbinnen het bevoegde orgaan tot afgifte van een beslissing of tot het doen van een eerste betaling moet overgaan. Meestal is dat niet het geval. Wel is verdedigbaar dat op basis van ongeschreven recht het uitvoeringsorgaan ervoor moet zorgen dat de uitkering zo spoedig mogelijk aan de prestatiegerechtigde toekomt. Een vertraging in de prestatieverlening zou zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Voorkomen dient te worden dat afbreuk wordt gedaan aan aanspraken op sociale zekerheidsprestaties van de burger door een vertraagd en ineffectief procedureverloop bij de uitvoerende organen².

In enkele van de onderzochte wetten komt men bepalingen tegen die men kan beschouwen als een uitwerking van bovenomschreven regel. Allereerst kan men denken aan de WW 1949. Volgens vele wachtgeldregle-

- 1 In de Duitse literatuur komen bij de beantwoording van de vraag op welk moment de opeisbaarheid van de aanspraak intreedt drie opvattingen naar voren. Barth, *Soz.Vers.* 1962, p. 289 e.v., *Söchting Soz.Vers.* 1963, p. 230 e.v. en Schwankhart, *ZfS* 1965 p. 407 verdedigen dat de aanspraak op uitkering pas met de mededeling van de beslissing opeisbaar wordt. Van opeisbaarheid zou immers pas sprake kunnen zijn als het uitvoeringsorgaan in staat is daadwerkelijk te presteren en dat zou pas het geval zijn na een onderzoek en de vastlegging van het voor belanghebbende positieve resultaat daarvan in een beslissing. Malkewitz, *DRV* 1963, p. 14 e.v. laat het intreden van de opeisbaarheid afhangen van het indienen van een aanvraag. Op dat moment komt het uitvoeringsorgaan immers te weten wie aanspraak op uitkering heeft en kan en moet het deze aanspraak na onderzoek terstond voldoen. Deze opvattingen worden met name door Barnewitz, *Der Kompaß* 1965 p. 305 en Schmidinger, *Soz.Vers.* 1969, p. 207 e.v. bestreden. Met name voeren zij aan dat het intreden van de opeisbaarheid wordt verward met het verzuim van de schuldenaar de prestatie op tijd te voldoen. Het uitvoeringsorgaan verzuimt niet de prestatie op tijd te voldoen indien het niet weet aan wie te betalen en ook niet zolang het onderzoek of aan de voorwaarden voor het recht op prestatie duurt, voor zover dit onderzoek met de vereiste spoed gebeurt. De derde opvatting laat de opeisbaarheid intreden zodra de aanspraak op uitkering is ontstaan, tenzij de wet iets anders bepaalt. Deze opvatting is thans heersend (zie behalve twee laatstgenoemde schrijvers bijvoorbeeld ook Hauck-Haines, § 41 SGB-AT, Rn. 3; Aye e.a. (Bley), *Gesamtkommentar*, § 41 SGB-AT Anm.4b en Burdinski e.a., *Gemeinschaftskommentar*, § 41 SGB-AT, Rn. 3). De derde opvatting is sedert 1972 door de jurisprudentie aanvaard en heeft zijn neerslag gevonden in § 41 SGB-AT. Volgens de literatuur komen afzonderlijke en afwijkende opeisbaarheidsvoorschriften veelvuldig voor. Veelal maakt men in dat kader melding van de ingangs- en betalingsvoorschriften.

In de Duitse literatuur is ook de vraag in discussie geweest of men van de opeisbaarheid van het stamrecht spreken kan. Zie hieromtrent noot 3 p. 30.

- 2 In het Duitse sociaal zekerheidsrecht geldt een wettelijke verplichting. Zie § 17 SGB-AT. Er is sprake van een eenzijdige verplichting opgelegd aan het uitvoeringsorgaan die niet correspondeert met een aanspraak van de burger op een snelle behandeling van zijn geval. Zie hieromtrent Burdinski e.a. (Schellhorn), *Gemeinschaftskommentar*, § 17 SGB-AT Rn. 5-8.

menten en het Reglement voor de Werkloosheidsverzekering vindt uitbetaling van uitkering per kalenderweek plaats en wel zoveel mogelijk aan het eind van de kalenderweek of in de daarop volgende kalenderweek¹. Uitgangspunt van de regelgevers is geweest dat de beslissing tot vaststelling van de eerste aanspraak van de reeks en de voldoening daarvan in het algemeen niet lang op zich hoeft te laten wachten.

De WW 1986 stelt uitdrukkelijk in artikel 22 lid 1 en 30 lid 1 dat de vaststellingsprocedure zo spoedig mogelijk tot een eind dient te worden gebracht en dat de uitkering daarna zo spoedig mogelijk moet worden betaald. In de genoemde bepalingen worden zelfs termijnen genoemd. De beslissing dient uiterlijk binnen drie maanden genomen te worden en de betaling uiterlijk binnen een maand daarna.

Voorts bevat de Ziektewet een termijn. Artikel 47 van die wet bepaalt dat het ziekengeld uiterlijk in de kalenderweek volgende op die waarover het is verschuldigd, moet worden uitgekeerd. Volgens de toelichting² werd deze bepaling ten behoeve van de verzekerde opgenomen en vormde het betreffende voorschrift het enige verbindende voorschrift in de wet met betrekking tot de wijze van uitkering. Voor zover deze bepaling betrekking heeft op de eerste betaling³ geeft zij het tijdsbestek aan waarbinnen het uitvoeringsorgaan een beslissing dient af te geven en tot de eerste betaling dient over te gaan. Afhankelijk van de dag in de week waarop de ongeschiktheid tot werken intreedt, verplicht het artikel het uitvoeringsorgaan binnen 1 à 2 weken een beslissing te nemen en tot betaling over te gaan. Uit de parlementaire geschiedenis⁴ blijkt dat men deze tijdspanne voldoende vond. In het kader van de ZW wordt gepoogd de snelheid van de procedure en een tijdige uitbetaling van ziekengeld te bereiken door de werkgevers bij de uitbetaling in te schakelen⁵. In de situaties dat de werkgever de uitkering doet, wordt in de reglementen van de diverse bedrijfs-

1 Zie artikel 15 lid 1 aanhef en onder a MWR en RW 1952. Deze bepalingen bevatten een uitzondering voor de werknemer die werkloos is ten gevolge van ontslag uit dienstbetrekking en in wiens dagloon vakantietoeslag is berekend, voor wat betreft het deel van zijn uitkering dat die vakantietoeslag betreft.

2 TK 1909-1910, 302 nr. 4, p. 42.

3 Artikel 47 ZW heeft ook betrekking op de betalingen die op de eerste betaling volgen. Zie paragraaf 7.5.3.

4 Zo werd het systeem van wachtdagen juist gemotiveerd door het feit dat daardoor aan het uitvoeringsorgaan voldoende tijd gelaten zou worden voor behoorlijk onderzoek. In het oorspronkelijk ontwerp ziekte wet werd voorzien in een viertal wachtdagen. TK 1909-1910, 302, nr. 4, p. 38. Zie voorts TK 1911-1912, 56, nr. 6, p. 117. Elders wordt gesteld dat toekenning van ziekengeld doorgaans zal plaatsvinden na een zeer eenvoudig (en dus niet tijdrovend J.K.) onderzoek. Aan de eenvoud van het onderzoek werd trouwens een argument ontleend de terugvordering van ten onrechte betaald ziekengeld niet uit te sluiten. TK 1911-1912, 56, nr. 6, p. 132.

5 Zie paragraaf 7.2.2.

verenigingen in navolging van het model ziekengeldreglement¹ bepaald dat het ziekengeld met inachtneming van het bepaalde in artikel 47 ZW zoveel mogelijk wordt uitbetaald op de dag waarop de gewone loonbetaling plaatsvindt. Wanneer de gewone loonbetaling per maand of per vier weken plaatsvindt brengt artikel 47 ZW met zich mee dat betaling van ziekengeld op het moment waarop normaliter het loon wordt betaald veelal niet is geoorloofd. Wekelijkse of tweewekelijkse betaling kan wel in overeenstemming zijn met artikel 47 ZW.

De WWV tenslotte bevat ook enkele termijnen. Deze termijnen hebben echter geen betrekking op het tijdstip waarop op de aanvraag moet worden beslist of voor het eerst moet worden betaald. De in de artikelen 32 en 33 WWV genoemde termijnen betreffen de voortgang van de herzieningsprocedure die gevolgd moet worden wanneer de belanghebbende bezwaar maakt tegen de beslissing op aanvraag. Deze procedure mondt uit in een voor beroep vatbare beslissing.

In het voorafgaande is gebleken dat de belanghebbende om de eerste definitieve betaling te kunnen eisen eerst een toekenningsbeslissing van het uitvoeringsorgaan moet uitlokken. Tevens kwam naar voren dat de uitvoeringsorganen een zekere spoed in de besluitvorming dienen te betrachten. De beroepsrechter kan de uitvoeringsorganen echter niet dwingen snel te beslissen. Zolang er nog geen voor beroep vatbare beslissing is, staat de beroepsrechter buiten spel. Wel kan de belanghebbende de burgerlijke rechter (in kort geding) vragen het uitvoeringsorgaan te veroordelen binnen een bepaalde termijn een voor beroep vatbare beslissing te nemen op grond van de stelling dat het niet afgeven van zo'n beslissing een onrechtmatige daad oplevert². De onrechtmatigheid zal gevonden moeten worden in een onzorgvuldig handelen van het uitvoeringsorgaan ten opzichte van de belanghebbende. Dit zal ook het geval zijn wanneer het uitvoeringsorgaan nog geen (voor beroep vatbare) beslissing heeft genomen binnen de in artikel 22 WW 1986 en 47 ZW genoemde termijnen of de in artikel 32 en 33 WWV genoemde termijnen zijn overschreden. Dergelijke termijnen kan men immers beschouwen als termijnen van orde³. Oor-

1 Artikel 1 lid 2 model ziekengeldreglement.

2 Over de leernte in de Beroepswet en in het verlengde daarvan de oplossingen die daarvoor worden aangedragen en met name de mogelijkheid van een kort geding en de introductie van de figuur van de fictieve beslissing in de Beroepswet, is in de afgelopen jaren veel geschreven. Zie bijvoorbeeld *Damen AA 1979*, p. 585 en reacties daarop in *AA 1980*, p. 12 e.v. en p. 83 e.v., *Van Laer, SMA 1980*, p. 50, *Van Dalen, SMA 1981*, p. 373 e.v., *Hoogeveen, SMA 1984*, p. 475 e.v., *Bolt en Bots SR 1987*, p. 249 e.v., *Bolt, SMA 1986*, p. 476 e.v., *De Jong e.a.*, p. 26 e.v. en p. 197 e.v., *Kistenkas TvO 1984*, p. 53 e.v. en tenslotte *SCOSZ publikatie nr. 4* betreffende de snelheid van besluitvorming en rechtsbescherming op het terrein van het sociaal verzekeringsrecht

3 Vergelijk *TK 1985-1986, 19261*, nr. 3, p. 145 met betrekking tot de in artikel 30 WW 1986 genoemde termijn van een maand. De beroepsrechter beschouwt voorts de in artikel 32 en

deelt de rechter het niet afgeven van een (voor beroep vatbare) beslissing onrechtmatig dan kan hij aan het bevel om binnen een bepaalde termijn zo'n beslissing te geven een dwangsom verbinden. Een zekere spoed in de besluitvorming kan ook worden bevorderd door een klacht in te dienen bij de toezichthoudende instanties¹.

7.5.3 Het tijdstip van de volgende betalingen

Ter bepaling van het tijdstip waarop de op de eerste betaling volgende betalingen moeten worden verricht dient men onderscheid te maken tussen de WW 1949 enerzijds en de overige wetten hier aan de orde anderzijds.

De WW 1949 voorziet in een recht dat ontstaat van dag tot dag. Betaling van de uitkering ingevolge die wet vindt niet plaats op de basis van één beslissing die een voortdurend karakter heeft. Telkens opnieuw dient de uitkering over bepaalde dagen toegekend te worden. Op basis van een toekenningsbeslissing vindt slechts één enkele betaling plaats. Hetgeen in paragraaf 7.5.2 gesteld is over de eerste betaling is voor zover het betalingen in het kader van de WW 1949 betreft van overeenkomstige toepassing op de daarop volgende betalingen. Opmerking verdient dat de werknemer op grond van de wachtgeldreglementen van de bedrijfsverenigingen en het Reglement voor de Werkloosheidsverzekering voor elke telkens op toekenningen berustende betalingen een zogenaamd werkbriefje moet invullen, ondertekenen en afgeven².

De overige wetten voorzien in een voortdurend recht op uitkering. Betaling van uitkering vindt plaats op basis van één beslissing die een voortdurend karakter heeft. Is de uitkering eenmaal toegekend en heeft eenmaal de eerste betaling plaatsgevonden, dan worden de volgende betalingen in termijnen gedaan op basis van dezelfde beslissing. Om tot verdere betaling van uitkering over te gaan hoeft niet opnieuw een beslissing genomen te worden. Zolang de beslissing niet wordt ingetrokken of van rechtswege vervalst, geen beperkingen in de betaling worden vastgesteld of in het leven worden geroepen en de uitkering niet wordt geweigerd, dienen de verdere betalingen met een zekere regelmaat te volgen op basis van de oorspronkelijke toekenning.

In welke regelmaat betaald dient te worden is, in de diverse wetten verschillend geregeld. De WWV bevat zelfs geen enkele bepaling hierom-

33 WWV genoemde termijnen als termijnen van orde. Zie Raad van Beroep Arnhem 6-12-1965, RSV 66, 127; CRvB 20-4-1977, RSV 77, 251 en CRvB 30-11-1977, RSV 78, 162.

1 Zoals de Sociale Verzekeringsraad. Zie omtrent de klachtencommissie van de SVR Rang, SMA 1975, 507 e.v., en voorts De Jong, SMA 1980, p. 355 e.v.

2 Zie artikel 16 lid 2 MWR en RW 1952.

trent. Aangenomen kan worden dat het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid heeft een eigen beleid te voeren betreffende het tijdstip van betaling van de uitkering. Het is mogelijk dat de uitkering per week, per 4 weken of per maand wordt betaald. Het tijdstip van betaling kan afhankelijk gesteld worden van het doen van de in artikel 25 WWV bedoelde schriftelijke opgave. Onder bijzondere omstandigheden kan van zo'n beleid worden afgeweken.

De overige wetten geven wel een aanduiding in welke termijnen de uitkering moet worden betaald. Zo bepalen artikel 19 lid 1, tweede volzin, AOW en 28 lid 1, tweede volzin, AWW dat de betaling geschiedt in termijnen van in de regel een maand. Volgens de memorie van toelichting op de AOW zou afwijking van deze regel gewenst kunnen zijn om gelijktijdige betaling van AOW pensioen met uit anderen hoofde genoten pensioen niet te belemmeren¹. In de praktijk blijkt het wezenpensioen soms per kwartaal te worden betaald². Uit de jurisprudentie blijkt dat de wens van de betrokkene om per maand uitbetaald te krijgen zwaar dient te wegen. De CRvB spreekt over een door de wetgever vooropgestelde aanspraak op maandelijks uitbetaling³. Ook met de wens van de belanghebbende om juist niet per maand uitbetaald te krijgen kan rekening worden gehouden⁴. De wet geeft niet aan of de betaling van AOW en AWW uitkering vooraf of achteraf dient plaats te vinden.

Artikel 50 lid 1, tweede zin, WAO en 41 lid 1, tweede zin, AAW bepalen dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering als regel moet worden betaald in termijnen van niet langer dan een maand. Het uitvoeringsorgaan heeft evenwel de bevoegdheid om in geëigende gevallen van deze regel af te wijken⁵. Ook hier geeft de wet niet uitdrukkelijk aan of betaling vooraf of achteraf dient plaats te vinden. In de praktijk schijnt de uitkering over een maand tussen de achtste en de vijftiende van de maand betaalbaar te worden gesteld⁶. Ook de schaarse literatuur⁷ en de regering⁸ gaan er vanuit dat

1 TK 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 59 en 60.

2 CRvB 25-2-1985, RSV 85, 193. Vergelijk de casus in CRvB 30-9-1975, RSV 76, 76. Er werd voornamelijk om praktische en administratieve redenen gekozen voor een driemaandelijks uitbetaling aan studerende wezen.

3 CRvB 25-2-1985, RSV 85, 193.

4 De Guasco e.a., *Wegwijzer sociale zekerheid* 2, p. 114. Zij noemen het geval dat iemand slechts recht heeft op een gering percentage van het totale pensioenbedrag ingevolge de AOW en in het buitenland woont. In verband met artikel 19 lid 3 AOW kan de betrokkene er dan de voorkeur aan geven dat het pensioen per kwartaal of per jaar achteraf wordt betaald.

5 TK 1962-1963, 7171, nr. 3, p. 61.

6 Sociale Verzekeringswetten, aantekening 2 bij artikel 42 WAO en aantekening 1 bij artikel 50 WAO.

7 De Jong gaat uit van een betaalbaarstelling ongeveer halverwege de maand. Noot onder CRvB 24-8-1982, RSV 83, 96. Noot onder CRvB 18-12-1979, RSV 81, 40.

8 TK 1975-1976, no. 13847 nr. 3, toelichting bij artikel VII K (Wet van 8-9-1976, Stb. 473).

de uitkering over een maand voor het einde daarvan kan worden uitbetaald. Dit zou betekenen dat de aanspraken op betaling van uitkering over dagen in een maand gelegen na het tijdstip van betaling zodra zij ontstaan, reeds tenietgaan door betaling.

Artikel 33 lid 1 WW 1986 bepaalt voorts uitdrukkelijk dat het uitvoeringsorgaan de uitkering in de regel per maand achteraf betaalt. Daarmee werd volgens de regering¹ aansluiting gezocht bij de meest gangbare loonbetalingstermijn. Op grond van artikel 33 lid 2 WW 1986 is het uitvoeringsorgaan echter bevoegd de uitkering over een kortere periode te betalen indien de werknemer over die kortere periode loon ontving². Dat betaling achteraf plaatsvindt oordeelde de Sociale Verzekeringsraad³ vanzelfsprekend omdat daardoor de uitvoeringsorganen rekening kunnen houden met werkaanvaarding dan wel met eventuele inkomsten die de betrokkene in de desbetreffende betalingsperiode heeft genoten. Soortgelijke omstandigheden weerhouden de uitvoeringsorganen er kennelijk niet van om de AAW en WAO uitkering over een maand voor het einde van die maand uit te betalen.

Artikel 47 ZW heeft niet alleen betrekking op de eerste betaling van ziekgeld zoals bleek in paragraaf 7.5.2 maar ook op betalingen die daarop volgen. Op grond van deze bepaling dient het ziekgeld uiterlijk in de kalenderweek volgende op die waarover het is verschuldigd, te worden uitgekeerd. Dit betekent dat ziekgeld wekelijks of tweewekelijks dient te worden uitbetaald.

Het feit dat in vele gevallen de wet een aanwijzing geeft in welke termijnen de uitkering moet worden betaald, doet er niet aan af dat in bijzondere gevallen nog formaliteiten aan de betaalbaarstelling vooraf kunnen gaan. Zo wordt wel eens aan de uitbetaling van wezenpensioen het invullen en ondertekenen van een toegezonden formulier verbonden⁴. In het kader van de WW 1986 is het vervullen van dergelijke formaliteiten regel. Zo bepalen vele uitkeringsreglementen dat tenminste vóór elke betaling van uitkering de werknemer een door hem ingevuld en aan hem toegezonden formulier moet verstrekken⁵.

Conclusie van het voorafgaande kan zijn dat het uitvoeringsorgaan meestal veel ruimte gelaten is bij de bepaling van het moment waarop de op de eerste betaling volgende betaling moet worden gedaan. De wetten geven weliswaar meestal een aanwijzing in welke termijnen betaald dient

1 TK 1985-1986, 19261, nr. 15, p. 105.

2 Artikel 33 lid 3 kent voorts nog een afwijking van artikel 33 lid 1 voor wat betreft het gedeelte van de uitkering dat als vakantiebijslag geldt.

3 SVR advies A85/25, p. 252.

4 CRvB 30-9-1975, RSV 76, 76.

5 Vergelijk artikel 5 lid 2 van het Modeluitkeringsreglement. Circulaire FBV van 19 september 1986, nr. M8616, 1986, nr. 986.

te worden, in het algemeen is echter blijkens de tekst van de wet afwijking mogelijk. Alleen in het kader van de ZW ligt dit anders. De ruimte die de wetten bieden geeft het uitvoeringsorgaan de gelegenheid om het tijdstip van de betaling uit te stellen wanneer zich bijzondere omstandigheden voordoen. In paragraaf 7.5.8 wordt aandacht besteed aan de omstandigheid dat het uitvoeringsorgaan vermoedt dat de belanghebbende niet of niet langer voor de volledige uitkering in aanmerking komt. Voor een behandeling in een aparte paragraaf is gekozen omdat voor deze situatie in vele wetten aparte bepalingen geschreven zijn.

7.5.4 De gevolgen van vertraging in de uitbetaling

Een vertraging in de besluitvorming door het uitvoeringsorgaan en de feitelijke uitbetaling kan voor belanghebbende in financieel opzicht vervelende consequenties hebben¹. Vaak moet hij tegen betaling van rente kredieten opnemen, zijn spaargeld aanspreken of zijn uitgaven beperken om in zijn onderhoud te kunnen blijven voorzien.

Men kan zich afvragen of het uitvoeringsorgaan aangesproken kan worden tot vergoeding van de schade die geleden is als gevolg van de vertraagde uitbetaling. De onderzochte uitkeringswetten regelen echter niet uitdrukkelijk of, en zo ja in hoeverre, dit financiële nadeel voor belanghebbende dient te worden gecompenseerd en met name niet of er rente kan worden gevorderd. Het is vaste rechtspraak dat de uitvoeringsorganen een verzoek om een voor beroep vatbare beslissing over de betaling van schadevergoeding of rente niet ontvankelijk dienen te verklaren². De Jong³ vraagt zich echter af of een beslissing die door een aan het uitvoeringsorgaan toerekenbaar handelen of nalaten zeer lang op zich heeft laten wachten, door de beroepsrechter niet zou kunnen worden vernietigd. Het uitvoeringsorgaan zou dan uitsluitend over de uitkering moeten beslissen en niet over een eventuele compensatie van de door de belanghebbende door de vertraging in de besluitvorming geleden schade. Hij wijst daarbij met name op de jurisprudentie van de CRvB waarin beslissingen die ge-

1 Het te laat uitbetalen van de uitkering kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat meer premies en belasting worden ingehouden. Vergelijk CRvB 15-1-1975, RSV 75, 213.

2 Vergelijk reeds Scheidsgerecht der Federatie van Bedrijfsverenigingen Amsterdam, 8-4-1932, B 32, 566; CRvB 15-4-1976, RSV 76, 251; CRvB 1-6-1976, RSV 76, 281 en CRvB 16-7-1975, RSV 76, 17. CRvB 30-12-1981, RSV 82, 121 was van oordeel dat een rentevergoeding ook niet mogelijk was bij wege van voorziening ex artikel 57 AAW. De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State 26-3-1979 AB 1981, 24 achtte voorts de weigering om een rentevergoeding toe te kennen geen beschikking in de zin van de wet AROB. Het betrof een WWV-zaak. Vergelijk voorts De Jong e.a., De Beroepswet, p. 72 en 182. Dezelfde in Pg 1983, p. 405 e.v.

3 De Jong, noot onder CRvB 21-2-1986, RSV 87, 3.

nomen worden in overeenstemming met de wet, soms desalniettemin door de rechter worden vernietigd wegens strijd met het materiële zorgvuldigheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel. Een beslissing wordt in die gevallen pas dan rechtens juist bevonden als er aanvullende voorzieningen worden getroffen of het uitvoeringsorgaan over een bepaalde periode de uitkering continueert¹. Gaat men echter uit van de vaste rechtspraak van de CRvB dan staat de vraag of over de uitkering bij een vertraagde betaling rente verschuldigd kan zijn slechts ter competentie van de burgerlijke rechter².

In de eerste plaats kan men denken aan de toepassing van artikel 1286 BW. Dit artikel biedt echter geen soulaas in geval de procedure tot toekenning van de uitkering stagneert en het uitvoeringsorgaan daarom vooralsnog niet tot toekenning van uitkering kan overgaan³. De voor de verschuldigdheid van rente vereiste opeisbaarheid van de uitkering of de vorderbaarheid in rechte daarvan is immers zoals in paragraaf 7.5.2 naar voren kwam, vóór de vaststelling van het recht niet gegeven. Voorts kan men denken aan een beroep op artikel 1401 BW. Zou men met een beroep op dat artikel geen rente als schadevergoeding kunnen vorderen indien de vertraging in de besluitvorming of uitbetaling te wijten zou zijn geweest aan de duidelijk onzorgvuldigheid van het uitvoerend orgaan?⁴ De uitkeringsgerechtigde zal echter meestal voor bijna onoverkomelijke bewijsproblemen komen te staan⁵.

Ik zou ervoor willen pleiten dat door middel van een wetswijziging de mogelijkheid gecreëerd wordt dat het uitvoeringsorgaan bij een vertraagde besluitvorming en uitbetaling rente verschuldigd is. In januari 1978 ontbrak naar het oordeel van de regering de maatschappelijke noodzaak tot het treffen van voorzieningen inzake wettelijke rente op het terrein van de sociale verzekering⁶.

Daarbij werd er op gewezen dat voor vergoeding van schade geen aanleiding bestaat nu in afwachting van een definitieve beslissing veelal een andere uitkering wordt genoten. Volgens de kantonrechter Amsterdam⁷ is

1 Zie omtrent de continuering van het ziekengeld op grond van het materiële zorgvuldigheidsbeginsel paragraaf 4.6.3. Zie omtrent de toekenning van een WAO en AAW uitkering nadat reeds gedurende een lange tijd betalingen van feitelijke aard zijn gedaan op grond van het vertrouwensbeginsel, paragraaf 7.5.7.

2 CRvB 15-4-1976, RSV 76, 251, spreek dit uitdrukkelijk uit.

3 Ook de Minister van Justitie achtte de regeling van 1286 BW weinig geschikt voor de toepassing op uitkeringen. Aangangsel Tweede Kamer 1977-1978, p. 1389-1390. Vergelijk ook Duk in Sociaal en zeker, p. 426 e.v.

4 Eveneens vragenderwijs De Boer, Themis 1981, p. 279. Vergelijk voorts Duk in Sociaal en zeker, p. 422 e.v.

5 Bovendien moet de belanghebbende het nodige doen om de schade beperkt te houden. Vergelijk Rb te Amsterdam, 4-6-1986, RSV 87, 4.

6 TK 1977-1978, aangangsel, p. 1389-1390.

7 Ktr Amsterdam 26-4-1983, NJ 84, 197.

dat lang niet altijd het geval. Ik ben het met hem eens. Zo komt geen bijstandsuitkering toe aan iemand die kan voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Als tweede argument tegen een wettelijke regeling van rente werd aangevoerd dat de rente als prikkel tot nakoming van een verbintenis in het algemeen niet doelmatig is wanneer het om uitvoering van de publieke taak gaat. Ook dit werd door de kantonrechter in het aangehaalde vonnis bestreden. Hij overwoog dat het verschuldigd worden van rente door het publiekrechtelijke orgaan de met de betreffende uitkering belaste en daarvoor tegenover het orgaan verantwoordelijke ambtenaar kan aansporen bij de - naar de ervaring leert dikwijls aan vertraging onderhevige - nakoming van de uitbetalingsverplichting voortvarend te zijn¹.

Een argument voor een wettelijke regeling van een verplichting tot het betalen van rente bij een vertraagde uitbetaling van de uitkering is mijns inziens dat in geval premies niet op tijd worden voldaan wel rente verschuldigd is². Dit zou men als een onrechtvaardige bevoordeling ten gunste van de uitvoeringsorganen in de verzekeringsverhouding kunnen zien. Een wettelijke rentebetalingplicht zou men enkel afhankelijk kunnen stellen van een bepaald tijdsverloop. Ter bepaling van het tijdsverloop waarna de rentebetalingplicht ingaat, zou men van de doorsnee duur van de procedure kunnen uitgaan, op de koop toenemende dat er aanvragen zijn die meteen verwerkt kunnen worden en andere, waarvan met zekerheid gezegd kan worden dat er een langere verwerkingsduur nodig zal zijn. Men zou voorts kunnen bepalen dat de schuld van de prestatiegerechtigde een rol zou kunnen spelen in dier voege dat het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid krijgt de betaling van rente te weigeren indien de belanghebbende niet de vereiste medewerking aan het onderzoek en de uitbetaling verleent³.

1 De kantonrechter van Groningen, 28-7-1988, PS 88, 661 overwoog dat de argumenten van de minister niet aanspreken.

2 Artikel 17 Invorderingswet ten aanzien van de premies volksverzekeringen en artikel 14 CSV ten aanzien van de premies voor de werknemersverzekeringen.

3 Het Duitse sociaal zekerheidsrecht kent een dergelijke verplichting tot het betalen van rente in § 44 SGB-AT. Volgens deze bepaling worden aanspraken op prestaties in geld na afloop van de kalendermaand volgende op die waarin de opeisbaarheid optreedt tot aan het einde van de maand voorafgaande aan die waarin de uitbetaling plaatsvindt rentedragend. Zie omtrent het intreden van de opeisbaarheid in het Duitse sociaalzekerheidsrecht noot 1 p. 272. De renteberekening gaat op zijn vroegst in na afloop van 6 maanden volgende op die waarin een volledige aanvraag bij het bevoegde uitvoeringsorgaan is ingediend. Ontbreekt een dergelijke aanvraag, dan wordt de rente berekend na afloop van de maand volgende op die waarin de beslissing over de prestatie werd bekendgemaakt.

7.5.5 Voorschotten

Onvoorwaardelijke en definitieve betalingen van de uitkering hoeven niet eerder plaats te vinden dan ná toekenning. Deze betalingen worden gedaan op basis van een toekenningsbeslissing en in het kader van de WW 1949 op basis van een reeks toekenningsbeslissingen. In geval de toekenningsbeslissing of de eerste uit de reeks toekenningsbeslissingen op zich laat wachten kan onvoorwaardelijke en definitieve betaling niet geëist worden.

Dat een toekenningsbeslissing lang op zich kan laten wachten, blijkt uit de jurisprudentie¹. Het onderzoek of iemand voldoet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering dan wel de vaststelling van de hoogte van de uitkering kunnen tijdrovend zijn. In vele gevallen zal het uitvoeringsorgaan informatie van derden (bijvoorbeeld deskundigen, werkgevers of het GAB) moeten inwinnen om zich een oordeel te kunnen vormen. Daar komt nog bij, voor zover het gaat om een uitkering ingevolge de WAO en AAW, dat de GMD een advies moet geven². Het uitvoeringsorgaan mag slechts op basis van een GMD-advies tot toekenning overgaan³. Een vertraging in de advisering of in het verschaffen van informatie door derden, leidt derhalve tot een vertraging in het nemen van een toekenningsbeslissing.

Volgens de CRvB mag in dergelijke gevallen geen overbruggingsuitkering bij wijze van voorziening ingevolge artikel 57 AAW worden verstrekt vanwege het scherpe onderscheid dat de AAW maakt tussen verstrekkingen bij wijze van uitkering en die bij wijze van voorziening⁴. Het verstrekken van voorschotten zou soulaas kunnen bieden om te voorkomen dat de belanghebbende in afwachting van de voltooiing van het onderzoek langdurig van uitkering verstoken blijft, ofschoon vermoed wordt dat hem een uitkering toekomt.

Enige wetten kennen een uitdrukkelijke regeling. Zo is op grond van artikel 21 lid 3 WW 1949 het uitvoeringsorgaan bevoegd de werknemer op zijn verzoek een voorschot te verlenen. Uit de jurisprudentie⁵ blijkt dat dit orgaan ook ongevraagd voorschotten op uitkering kan verstrekken⁶. De

1 CRvB 11-10-1982, RSV 83, 10. Een vbvb na anderhalf jaar. CRvB 3-7-1975, RSV 76, 11. Een vbvb na meer dan een jaar. CRvB 25-10-1973, RSV 74, 119. Een beslissing na 10 maanden.

2 Artikel 71 WAO en 64 AAW. CRvB 28-6-1974, RSV 74, 442. Niet voldoende is dat het advies is gevraagd.

3 Indien dat niet het geval is, volgt vernietiging van de beslissing. CRvB 26-9-1969, RSV 69, 178.

4 CRvB 25-6-1980, RSV 80, 254 en CRvB 24-6-1981, RSV 81, 238.

5 CRvB 26-10-1971, RSV 72, 34 en CRvB 31-3-1981, RSV 81, 215.

6 Deze rechtspraak vind ik niet voor de hand liggend. Niet alleen spreekt de wettekst over een voorschot op verzoek, ook kan het verwarring wekken om nadat reeds defini-

hoogte van het te verstrekken voorschot is aan het oordeel van het uitvoeringsorgaan overgelaten.

In de WW 1986 werd een verdergaande regeling opgenomen ter vergroting van de rechtszekerheid en tot waarborg van de uniformiteit van de uitvoering¹. In bepaalde gevallen wordt het uitvoeringsorgaan zelfs de verplichting opgelegd een voorschot te verstrekken. Zo moet de bedrijfsvereniging op grond van artikel 31 lid 1 WW 1986 uit eigen beweging een voorschot op uitkering betalen indien uitsluitend onzekerheid bestaat omtrent de hoogte van de uitkering, omtrent het van de uitkering aan de werknemer te betalen bedrag of omtrent het nakomen van een verplichting als bedoeld in de artikelen 24, 25 en 26 WW 1986. Omtrent het bestaan van het stamrecht op uitkering mag derhalve geen onzekerheid bestaan². Bestaat die onzekerheid wel, dan is het uitvoeringsorgaan bevoegd op verzoek van de werknemer een voorschot te betalen (artikel 31 lid 2 WW 1986). Als er echter onzekerheid bestaat omtrent het recht op onverminderde doorbetaling van loon ten gevolge van een al dan niet rechtsgeldige eindiging van de dienstbetrekking bestaat ingevolge artikel 31 lid 3 WW 1986 weer een verplichting om een voorschot te verlenen. Wel is de bedrijfsvereniging dan bevoegd aan de betaling van dit voorschot voorschriften te verbinden³. Artikel 31 WW 1986 bepaalt dat het voorschot een naar redelijkheid vast te stellen hoogte moet hebben. Volgens de memorie van toelichting is het redelijk dat het voorschot zoveel mogelijk de hoogte van de uitkering zal benaderen⁴.

tieve betalingen werden verstrekt, daarna weer voorschotten te verlenen. In het kader van de WW 1949 wordt immers een tussentijdse voorschotverlening mogelijk geacht (zie verderop in deze paragraaf). Deze verwarring acht ik ongewenst met het oog op de ruime mogelijkheden van het uitvoeringsorgaan voor terugvordering van voorschotten (vergelijk Riphagen procesdossier AA, p. 35 en 36). Een uitdrukkelijke wilsverklaring om een voorschot te ontvangen acht ik daarom niet overbodig. Men zou echter ook kunnen aannemen dat met een verzoek om voorschot gelijkgesteld moet worden het accepteren van betalingen waarvan men weet dat zij voorschotbetalingen zijn (vergelijk het betoog van de bedrijfsvereniging in CRvB 16-11-1978, RSV 79, 111). Nu volgens de jurisprudentie ongevraagd voorschotten kunnen worden verstrekt en toekenning van werkloosheidsuitkering ingevolge de WW 1949 veelal blijkt uit het feit dat er betaald wordt, is des te meer van belang dat het uitvoeringsorgaan bij de voorschotverlening duidelijk maakt dat het werkelijk om voorschotten gaat. De CRvB hecht hieraan gelukkigerwijs grote waarde in het kader van de beoordeling van de terugvordering van een voorschot. Zie noot 4, p. 286.

1 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 56.

2 Juist omdat zekerheid over het recht op uitkering bestaat achtte de regering het redelijk dat de bedrijfsvereniging zo spoedig mogelijk en uit eigen beweging tot voorschotverlening overgaat. TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 146.

3 Zie artikel 10 van het uitkeringsreglement Werkloosheidsverzekering van de diverse bedrijfsverenigingen.

4 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 146. Vergelijk omtrent de hoogte van het voorschot ook Andringa e.a., p. 142.

Men kan zich afvragen of in die gevallen waarin de wetgever de mogelijkheid van het verlenen van voorschotten niet geregeld heeft, het uitvoeringsorgaan toch de bevoegdheid heeft tot voorschotverlening over te gaan. In de literatuur wordt deze vraag bevestigend beantwoord¹. In de AOW, AWW en WWV jurisprudentie komt evenwel de voorschotverlening niet, in de ZW jurisprudentie slechts zijdelings aan de orde². Anders ligt dat in de AAW en WAO jurisprudentie. De CRvB gaat er impliciet van uit dat voorschotten ook buiten die wetten om verleend kunnen worden³. Een beroep tegen een beslissing tot het verlenen en terugvorderen van een voorschot dient immers volgens het college ontvankelijk te worden verklaard⁴.

De CRvB is van oordeel dat de voorschotverlening de strekking heeft de betrokkene voorlopig en voorwaardelijk aan een uitkering te helpen⁵. Deze strekking brengt mijns inziens met zich mee dat het voorschot als bestanddeel van de uitkering moet worden gezien indien de betrokkene achteraf recht blijkt te hebben op uitkering⁶. In artikel 31 lid 4 WW 1986 wordt

- 1 De Leede, Inleiding Sociaal Verzekeringsrecht, p. 140; De Leede, Sociaal Bestuursrecht deel 2, p. 62; Veldkamp, Sociale zekerheid 1, deel II, p. 62. Vergelijk ook Jaspers-Riphagen, p. 25; Noordam, Sociaal Bestuursrecht deel 3, p. 107 is wat voorzichtiger. Hij constateert alleen dat er voorschotten worden verleend, ook zonder uitdrukkelijke wetsbepaling. Vergelijk ook Haverkamp, noot onder CRvB 10-2-1984, RSV 84, 186 en Hb beroepszaken 25.55.2.
- 2 CRvB 5-11-1936, B 36, 931; CRvB 18-3-1958, RSV 58, 7 en CRvB 11-6-1975, RSV 75, 446. Men zou de geringe aandacht kunnen verklaren door er op te wijzen dat het vaststellen van het recht op uitkering en de hoogte daarvan kennelijk in het algemeen geen moeilijkheden oplevert en dat voor wat betreft de ZW de procedure snel verlopen kan omdat aan de vaststellingsbeslissing door de wet geen formele eisen worden gesteld. De belanghebbende dient immers in dat geval om een voor beroep vatbare beslissing te vragen.
- 3 CRvB 16-3-1981, RSV 81, 149 en CRvB 26-10-1983, RSV 84, 92. Van een voorlopige uitkering bij wijze van voorschot is ook al sprake in CRvB 13-12-1971, RSV 73, 23.
- 4 Zo'n beslissing houdt volgens de CRvB immers verband met het recht op en de uitbetaling van arbeidsongeschiktheidsuitkering in de zin van artikel 87 lid 1 jo 88 WAO en 79 lid 1 jo 80 AAW. CRvB 15-12-1960, RSV 61, 12 besliste dat een soortgelijke beslissing in het kader van de WW 1949 genomen verband hield met het recht op uitkering in de zin van artikel 43 van die wet zoals dat destijds luidde. In die bepaling werd toendertijd, anders dan thans het geval is, geen onderscheid gemaakt tussen het recht op uitkering en de uitbetaling daarvan. Voorschotberekening betreft mijns inziens (het tijdstip van) de uitbetaling van de uitkering.
- 5 CRvB 16-3-1981, RSV 81, 149.
- 6 Noordam, De Werkloosheidswet, p. 128 beschouwt het voorschot ingevolge de WW 1986 soms als een aparte prestatie, die het karakter heeft van een lening, soms als een aanbetaling op de werkloosheidsuitkering. Of van het een of van het ander sprake is, hangt volgens hem af van het antwoord op de vraag of ten tijde van de voorschotverlening niet of juist wel zeker is of het recht op uitkering bestaat. Een voorschot verstrekt op grond van artikel 31 lid 1 WW 1986 heeft dan het karakter van een aanbetaling op de uitkering en een voorschot op grond van artikel 31 leden 2 en 3 WW 1986 zou het karakter hebben van een lening. In laatstbedoelde gevallen zou men volgens Noordam, het recht op voorschot als een zelfstandige aanspraak naast het recht op werkloosheidsuitkering moeten beschouwen. Om die reden acht hij op p. 31 de regeling van de voorschotverlening

nog eens uitdrukkelijk vermeld dat een voorschot moet worden beschouwd als een uitkering op grond van die wet, voor zover bij of krachtens die wet niets anders is bepaald¹. Niet te rijmen met die gedachte is dat artikel 31 lid 3 WW 1986 gewag maakt van een voorschot op hetgeen de belanghebbende krachtens een aanspraak naar burgerlijk recht kan toekomen. Door middel van betaling van het voorschot wordt de aanspraak op uitkering, indien deze is ontstaan, voldaan tot aan de hoogte van de voorschotverlening. Hetgeen over een bepaalde periode aan voorschot is betaald dient daarom in mindering gebracht te worden op hetgeen over die periode aan definitieve uitkering moet worden betaald².

Het voorschot kan als voorlopige uitkering worden beschouwd omdat nog niet definitief is vastgesteld hoe hoog de uitkering zal zijn, in sommige gevallen zelfs of de betrokkene recht op uitkering heeft verworven. Het voorschot wordt verleend in afwachting van de toekenning van uitkering³. Gaat een wet ervan uit dat toekenning van uitkering in beginsel voor langere (meestal onbepaalde) duur plaatsvindt, dan brengt dit met zich mee dat, indien eenmaal toegekend is, daarna van een voorschotverlening geen sprake meer kan zijn. Betalingen die op basis van een toekenningsbeslissing worden gedaan, beschouwt de CRvB daarom niet als voorschot, ook al heeft die toekenning een voorlopig karakter (zie hieromtrent paragraaf 7.5.6)⁴. In overeenstemming hiermee beschouwde de CRvB een beslissing, waarin ná toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering voorschotten werden verleend over een lager bedrag, als een beslissing die een gedeeltelijke schorsing van de uitkering inhield⁵. Niet te rijmen met die gedachte lijkt de opmerking in de memorie van toelichting op de WW 1986 dat voorschotverlening na vaststelling van het recht en na schorsing of opschorting van de uitkering mogelijk zou zijn⁶. Dat een voorschotverlening nadat een vaststellingsbeslissing genomen is, mogelijk geacht wordt, houdt mijns inziens verband met het feit dat de schorsing of opschorting van de uitkering op grond van artikel 30 lid 2 WW 1986 van rechtswege plaatsvinden.

in Hoofdstuk II, Afdeling 7, paragraaf 3 WW 1986 over de betaling van de uitkering niet op zijn plaats.

- 1 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 146 geeft aan dat op grond van die bepaling regels betreffende samenloop, betalingen aan derden en premieheffing etc. van overeenkomstige toepassing zijn. Ten aanzien van de terugvordering van voorschotten geldt een eigen regeling en wel artikel 36 lid 3 WW 1986.
- 2 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 146 stelt dat het begrip voorschot impliceert dat dit op de latere uitkering in mindering wordt gebracht.
- 3 CRvB 26-10-1971, RSV 72, 34. Zie voorts Hb beroepszaken GAK 25.55.1. Vergelijk ook TK 1947-1948, 704.6, p. 39.
- 4 CRvB 30-5-1986, RSV 87, 33 en CRvB 10-1-1986, RSV 86, 148.
- 5 CRvB 14-2-1986, RSV 86, 191.
- 6 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 145 en 146. Vergelijk ook SVR advies A85/25, p. 251 en TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 188.

De WW 1949 gaat anders dan de andere wetten niet uit van het systeem dat betalingen worden verricht op basis van één toekenningsbeslissing met in beginsel werking voor langere duur, maar gaat uit van het systeem dat telkens opnieuw toekenning plaatsvindt. Daarom is het in het kader van die wet mogelijk dat het uitvoeringsorgaan, indien zij daartoe aanleiding ziet, telkens in afwachting van een nieuwe (vervolg) beslissing voorschotten verstrekt¹. Het uitvoeringsorgaan kan dus niet alleen bij de aanvang van een uitkeringsperiode maar ook tussentijds tot voorschotverlening overgaan wanneer twijfel rijst over de aanspraken op dan wel de hoogte van verdere uitkering².

Een voorschot kan niet alleen als een voorlopige maar ook als een voorwaardelijke uitkering worden gekenschetst. De betaling van het voorschot vindt immers plaats onder voorwaarde dat de betrokkene achteraf recht blijkt te hebben op die uitkering tenminste tot de hoogte van de voorschotverlening. Wordt die voorwaarde niet vervuld, dan moet de belanghebbende hetgeen ten onrechte of teveel aan voorschot is betaald terugbetalen. Van een ten onrechte betaald voorschot kan men spreken wanneer toekenning van uitkering over de periode van voorschotverlening en onvoorwaardelijke en definitieve betaling daarvan niet blijkt te kunnen plaatsvinden. Er is sprake van een teveel betaald voorschot als de uitkering over de periode waarover voorschot werd verleend, lager blijkt te zijn dan het verstrekte voorschot.

Volgens de CRvB kan de voorschotverlening niet worden losgezien van de mogelijkheid tot terugvordering of verrekening³. In de literatuur wordt het denkbaar geacht dat, wanneer buiten de wet om voorschotten worden gegeven, de eventuele terugvordering daarvan een puur civielrechtelijke aangelegenheid zou zijn die buiten het beroepsrecht ingevolge de Beroepswet zou vallen⁴. De CRvB oordeelt daarover anders. Dat wil echter nog niet zeggen dat de voor de onvoorwaardelijke en definitieve uitkering geldende bepalingen inzake terugvordering van toepassing zouden zijn. Juist omdat de voorschotverlening niet los gezien kan worden van de mogelijkheid tot terugvordering, zijn volgens de CRvB de specifieke voor onvoorwaardelijke en definitieve betalingen geldende terugvorderingsregels niet van toepassing op voorschotten ook als dit niet uitdrukkelijk in de wet is bepaald⁵.

In de wetten die een regeling omtrent de voorschotverlening kennen, wordt dit beginsel expliciet tot uitdrukking gebracht. Zo bepaalt artikel 21

1 CRvB 31-3-1981, RSV 81, 215. Vergelijk ook CRvB 16-11-1978, RSV 79, 111 en CRvB 6-12-1978, RSV 79, 70.

2 Vergelijk Hb beroepszaken GAK 25.55.1.1.

3 CRvB 16-3-1981, RSV 81, 149 en CRvB 26-10-1983, RSV 84, 92.

4 Hb beroepszaken GAK 25.55.2.

5 CRvB 14-2-1986, RSV 86, 191.

lid 3 WW 1949 dat het voorschot door de werknemer op eerste vordering van het uitvoeringsorgaan moet worden terugbetaald¹. Het voorschot kan ook op latere uitkering ingevolge de WW 1949 in mindering worden gebracht. Artikel 36 lid 3 WW 1986 bepaalt iets soortgelijks, zij het dat het voorschot ook op uitkeringen ingevolge andere wetten dan de WW 1986 in mindering kan worden gebracht.

Het karakter van het voorschot als voorwaardelijke uitkering brengt mijns inziens met zich mee dat aan de terugvordering van ten onrechte of te veel betaald voorschot geen besluit tot intrekking of herziening van de voorschotverlening hoeft vooraf te gaan². De plicht tot terugbetaling ontstaat zodra ten onrechte of te veel aan voorschot wordt betaald. Naleving van die verplichting kan pas door het uitvoeringsorgaan worden gevraagd, zodra besloten is om tot terugvordering van het voorschot over te gaan. Het uitvoeringsorgaan is niet ertoe verplicht tot terugvordering over te gaan, maar heeft de bevoegdheid ten onrechte of te veel betaald voorschot terug te vorderen of te verrekenen³. Het uitvoeringsorgaan dient omtrent het uitoefenen van de bevoegdheid een weloverwogen besluit te nemen of en zo ja in hoeverre teruggevorderd wordt. Deze beslissing toetst de rechter marginaal⁴. Ook een voorwaardelijke terugvordering van voorschotten behoort volgens de CRvB tot de mogelijkheden⁵.

- 1 Volgens CRvB 26-10-1971, RSV 72, 34 zijn de specifieke op terugvordering van definitieve uitkering van toepassing zijn de bepalingen niet van toepassing ook als het gaat om een niet op verzoek verleend voorschot.
- 2 Voor wat betreft de WW 1949 zoals deze luidde vóór 1978 bleek dit uit het verschil tussen de tekst van 21 lid 3 en 21 lid 6. Beide bepalingen betroffen de terugvordering respectievelijk van voorschotten en definitieve uitkering. Artikel 21 lid 6 ging er van uit dat intrekking aan de terugvordering voorafging. Artikel 21 lid 3 vermeldde niets over een eventuele intrekking. Vergelijk ook CRvB 14-7-1976, RSV 76, 327 aan de terugvordering ligt enkel de weigering om de uitkering definitief toe te kennen ten grondslag. Anders lijkt het standpunt van CRvB 11-11-1986, RSV 87, 112.
- 3 CRvB 25-11-1976, RSV 77, 78; CRvB 6-12-1978, RSV 79, 70; CRvB 27-3-1975, RSV 75, 342; CRvB 12-1-1978, RSV 78, 185; CRvB 16-3-1981, RSV 81, 149 en CRvB 26-10-1983, RSV 84, 92.
- 4 Daarbij spelen met name de volgende omstandigheden blijkens de jurisprudentie een rol; de lange duur en de grote omvang van de voorschotten (CRvB 3-7-1975, RSV 76, 11); de door het uitvoeringsorgaan zelf geschapen verwarring die bij grotere zorgvuldigheid had kunnen worden voorkomen en die een verlenging van het onderzoek heeft teweeggebracht. (CRvB 6-12-1978, RSV 79, 70); de onduidelijkheid voor de betrokkene of de betaling een voorschot betreft. (CRvB 5-4-1955, B 56, p. 138; CRvB 26-10-1971, RSV 72, 34; CRvB 25-10-1973, RSV 74, 119; CRvB 31-3-1981, RSV 81, 215; CRvB 16-11-1978, RSV 79, 111; CRvB 11-10-1982, RSV 83, 10. Zie ook noot 6, p. 281). Vergelijk ook Jaspers-Riphaen, p. 26) en het bekend zijn van de relevante gegevens bij de bedrijfsvereniging en het afgerond zijn van de juridische standpuntbepaling (CRvB 10-12-1985, RSV 86, 118 en CRvB 11-11-1986, RSV 87, 112). Niet als relevante omstandigheid geldt dat een zorgvuldige berekening ten tijde van de voorschotverlening mogelijk was geweest, (CRvB 26-10-1983, RSV 84, 92).
- 5 CRvB 4-6-1986, RSV 87, 35.

De CRvB heeft zich nog niet uitgelaten of met betrekking tot beëindiging van een voorschot een voor beroep vatbare beslissing gegeven moet worden. Duidelijk is wel dat bij de beëindiging van de voorschotverlening geen termijn in acht genomen hoeft te worden zoals dit bij de intrekking van de arbeidsongeschiktheidsuitkering vaak wel het geval is¹. Het feit dat van een voorschot sprake is, is al voldoende om rekening te moeten houden met de beëindiging van de betaling daarvan².

Voorschotverlening kan in bepaalde gevallen de negatieve economische uitwerkingen van vertraagde prestatievaststelling verminderen. Aangezien gedurende de periode dat het onderzoek duurt een onvoorwaardelijke en definitieve betaling door het uitvoeringsorgaan niet behoeft plaats te vinden, kan de betrokkene in zijn bestaanszekerheid worden bedreigd³. Weliswaar kan zolang de procedure duurt, bijstand ingevolge de ABW worden gevraagd, maar men bedenke dat voor er van bijstandsverlening sprake kan zijn eerst het eigen vermogen dient te worden aangesproken en vaak derden geacht worden de betrokkene te onderhouden. In veel gevallen zal de betrokkene niet voor bijstandsverlening in aanmerking komen. Ook uit administratief economische overwegingen kan de verlening van voorschotten gewenst zijn. Voor een relatief korte overgangsfase behoeft het bijstandsverlenend orgaan dan niet een eigen onderzoek te entameren of aan de voorwaarden voor bijstandsverlening wordt voldaan en hoe hoog die bijstand dan zou moeten zijn⁴. Nu in vele gevallen van voorschotverlening ook sprake kan zijn wanneer nog niet vaststaat of aan de voorwaarden voor het recht op uitkering wordt voldaan, verdient het wel aanbeveling in elk geval een aanvraag om bijstand bij het gemeentebestuur in te dienen ter veiligstelling van eventuele aanspraken⁵. Bij periodieke bijstand geldt immers als uitgangspunt dat de aanvraag vooraf wordt ingediend. De sanctie op het niet nakomen van deze verplichting is, dat, behoudens bijzondere omstandigheden, geen bijstand wordt verleend over een tijdvak in het verleden⁶.

1 Zie paragraaf 4.5.4. Dat een voorschotverlening echter niet terstond gestaakt hoeft te worden, blijkt uit CRvB 27-3-1975, RSV 75, 342. Het niet terstond staken kan immers in het belang van de werknemer zijn.

2 Vergelijk ook CRvB 6-1-1981, RSV 81, 154.

3 CRvB 31-3-1981, RSV 81, 215. Op het belang dat snelle voorschotverlening van redelijke omvang kan hebben, wijst ook CRvB 20-4-1961, RSV 61, 101. Vergelijk omtrent de betekenis van voorschotverlening in de WW voorts Van Kessel in Sociaal en Zeker, p. 81 e.v. met name p. 83 en 84.

4 Op de administratieve rompslomp die bij gemeente kan ontstaan in geval geen voorschotten zouden worden gegeven, wordt ook gewezen in TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 146.

5 De CRvB 16-3-1981, RSV 81, 149 liet in het midden of het uitvoeringsorgaan de belanghebbende hierop dient te wijzen.

6 Noordam, Sociaal Bestuursrecht, deel 3, p. 105.

7.5.6 De voorlopige toekenning

In paragraaf 7.5.5 is beschreven dat uitvoeringsorganen de bevoegdheid soms zelfs de verplichting hebben voorschotten te verlenen gedurende de periode dat een onderzoek naar de omvang van, soms zelfs naar het recht op uitkering, nog niet is afgerond. De vraag kan worden gesteld of het uitvoeringsorgaan ook al tot toekenning van uitkering en tot betaling daarvan mag overgaan als het onderzoek nog niet geheel is afgerond, maar het wel aannemelijk lijkt dat de belanghebbende uitkering toekomt. Men zou een toekenning op basis van een nog niet afgerond onderzoek een voorlopige toekenning kunnen noemen omdat ten tijde van het nemen van de toekenningsbeslissing al rekening gehouden wordt met de omstandigheid dat na afronding van het onderzoek herziening of intrekking al dan niet met terugwerkende kracht kan volgen.

In de praktijk blijkt de arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge de WAO en AAW voorlopig te worden toegekend bijvoorbeeld in afwachting van een rapport omtrent een arbeidsdeskundig onderzoek of van afronding van het door de GMD te verstrekken advies. Een voorlopige toekenning van uitkering vindt ook wel plaats als er sprake is geweest van een summier onderzoek en het gewenst wordt geacht de belanghebbende snel in het genot te stellen van uitkering. Na voltooiing van het onderzoek kan de arbeidsongeschiktheidsuitkering worden (herzien of) ingetrokken als blijkt dat de belanghebbende inderdaad geen recht heeft op een (volledige) arbeidsongeschiktheidsuitkering.

De CRvB accepteert een dergelijke werkwijze¹. De CRvB is wel van oordeel dat het in dergelijke gevallen aanbeveling verdient om de betrokkene uitdrukkelijk in te lichten omtrent het karakter van de toekenningsbeslissing door middel van een bij de kennisgeving van de beslissing gevoegde toelichting. Met name dient duidelijk gemaakt te worden dat het niet uitgesloten is dat korte tijd na toekenning tot herziening of intrekking van de uitkering zal kunnen worden overgegaan². Als redenen voor het verschaffen van zo'n toelichting noemt de CRvB³ dat anders de betrokkene niet alleen licht de indruk zou kunnen krijgen arbeidsongeschikt te zijn, maar ook een later plaatsvindende herziening of intrekking als onjuist zou kunnen ervaren hetgeen geenszins het geval hoeft te zijn. Het achter-

1 CRvB 26-11-1971, RSV 72, 119; CRvB 15-10-1974, RSV 75, 86; CRvB 18-9-1981, RSV 82, 19; CRvB 10-1-1986, RSV 86, 148 en CRvB 2-7-1986, RSV 87, 44. In enkele van deze uitspraken merkt de CRvB nog op dat het feit dat sinds toekenning geen verandering van omstandigheden had plaatsgevonden een herziening of intrekking van de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet in de weg staat.

2 CRvB 26-11-1971, RSV 72, 119; CRvB 15-10-1974, RSV 75, 86 en CRvB 18-9-1981, RSV 82, 19. Vergelijk ook CRvB 2-10-1974, RSV 75, 81.

3 CRvB 15-10-1974, RSV 75, 86.

wege laten van deze inlichting bij de toekenning had echter niet tot gevolg dat de intrekking- of herzieningsbeslissing door de rechter vernietigd werd¹. Wanneer een dergelijke toelichting gegeven wordt, is volgens de CRvB duidelijkheid geschapen omtrent het karakter van de betalingen. Het gaat niet om een voorschotverlening omdat voorschotten immers slechts verleend worden in afwachting van een toekenningsbeslissing, zodat van intrekking en herziening van de uitkering geen sprake kan zijn². Het karakter van de voorlopig toegekende WAO en AAW uitkering verschilt niet wezenlijk van een definitief toegekende uitkering. Volgens de CRvB wordt de uitkering toegekend binnen het wettelijke kader³. Als na afronding van het onderzoek de belanghebbende inderdaad blijkt te voldoen aan de criteria die WAO en AAW stellen voor het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering lijkt het mij gewenst dit aan de uitkeringsgerechtigde mede te delen. Aan de toekenningsbeslissing wordt op die wijze het voorlopig karakter ontnomen. De betrokkene weet dat de toekenning definitief is geworden.

Blijkt de belanghebbende na voltooiing van het onderzoek achteraf gezien toch niet aan de wettelijke criteria voor de arbeidsongeschiktheidsuitkering te voldoen, dan is geen wettelijk recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering ontstaan. Het uitvoeringsorgaan moest echter op basis van de voorlopige toekenning ervan uitgaan dat de belanghebbende althans voorlopig recht op de uitkering had. De betalingen die op basis van de voorlopige toekenning zijn gedaan, zijn daarom als definitief aan te merken.

Het enige verschilpunt tussen een voorlopige en definitieve toekenning van uitkering is dat de belanghebbende op korte termijn na de voorlopige toekenning met herziening of intrekking rekening moet houden. De voorlopige toekenningsbeslissing heeft derhalve niet de bedoeling de aanspraak op uitkering zoveel mogelijk voor de toekomst vast te stellen. Een definitieve toekenningsbeslissing (in voor beroep vatbare vorm) heeft in het algemeen een dergelijke functie wel⁴.

Het feit dat op korte termijn met intrekking dan wel herziening van de voorlopig toegekende uitkering rekening moet worden gehouden kan van belang zijn in verband met de vaststelling van de datum waarop in verband met de hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel de intrekking of herziening behoort in te gaan⁵. Men kan zich immers afvragen of uit een voorlopige toekenning op zichzelf al niet duidelijk blijkt dat een belang-

1 CRvB 15-10-1974, RSV 75, 86.

2 CRvB 30-5-1986, RSV 87, 33. Vergelijk ook CRvB 10-1-1986, RSV 86, 148.

3 CRvB 2-7-1986, RSV 87, 44.

4 Vergelijk de noot van Levelt-Overmans onder CRvB 17-8-1983, RSV 83, 209.

5 Zie paragraaf 4.5.4.

hebbende heeft begrepen althans redelijkerwijs heeft moeten begrijpen, dat met de mogelijkheid van verlaging of intrekking van zijn uitkering ernstig rekening gehouden moet worden, zodat intrekking of herziening zelfs met terugwerkende kracht zou kunnen plaatsvinden zonder dat het uitvoeringsorgaan dan in strijd komt met het zorgvuldigheidsbeginsel. In de door de CRvB berechte geschillen hadden de beslissingen tot intrekking of herziening van de op eerdere datum voorlopig toegekende uitkering overigens een zeer beperkte terugwerkende kracht¹. Is de voorlopige toekenningsbeslissing met terugwerkende kracht ingetrokken, dan kan slechts terugvordering van de ten onrechte of te veel betaalde arbeidsongeschiktheidsuitkering plaatsvinden in overeenstemming met het bepaalde in artikel 57 WAO en 48 AAW. Juist hierin ligt het verschil met een voorschotverlening. Een voorschot dient immers als een voorwaardelijke uitkering te worden terugbetaald indien of voor zover achteraf blijkt dat dit voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend. De specifieke terugvorderingsbepalingen zijn bij voorschotverlening niet van toepassing.

7.5.7 De voorlopige uitkering

De vraag kan gesteld worden of uitvoeringsorganen behalve het verlenen van voorschotten of het voorlopig toekennen van uitkering nog andere mogelijkheden hebben om een belanghebbende in afwachting van de afronding van het onderzoek omtrent zijn aanspraken van een uitkering te voorzien.

In de praktijk blijken de bedrijfsverenigingen in het kader van de uitvoering van de WAO en AAW voorlopige betalingen van feitelijke aard te verstrekken voordat het onderzoek voltooid is². Aan deze betalingen ligt geen beslissing tot voorschotverlening ten grondslag en ook geen als voorlopig aan te duiden toekenningsbeslissing. De CRvB³ en een enkele schrijver⁴ spreken in dit kader over voorlopige uitkeringen. Dit spraakge-

1 Variërend van een paar dagen (CRvB 26-11-1971, RSV 72, 119) tot een drietal maanden (CRvB 18-9-1981, RSV 82, 19). Dat het uitvoeringsorgaan door voorlopig uitkering toe te kennen een zeker risico loopt doordat het terugkomen op zo'n toekenning niet geoorloofd wordt geacht blijkt uit CRvB 12-12-1969, RSV 70, 60.

2 Uit CRvB 29-4-1987, RSV 88, 27, kan men afleiden dat ook in het kader van de ZW betalingen worden gedaan zonder dat daaraan een toekenningsbeslissing ten grondslag ligt en die niet als een voorschot worden aangemerkt. Vergelijk ook CRvB 5-11-1936, B 36, 931 en over deze uitspraak paragraaf 7.2.2.

3 CRvB 10-2-1984, RSV 84, 186.

4 Haverkamp in zijn noot onder CRvB 10-2-1984, RSV 84, 186.

bruik zal ook hier worden gevolgd¹. Haverkamp² geeft aan dat er voorlopig betalingen worden verricht berekend naar datgene wat de betrokkene zou ontvangen indien hij 80-100% arbeidsongeschikt zou worden geacht³. Hij voegt er nog aan toe dat deze uitkeringen in het algemeen niet worden teruggevorderd⁴.

In het navolgende komt aan de orde wat de betekenis is van deze zonder meer verstrekte⁵ betalingen als het uitvoeringsorgaan op een later tijdstip alsnog een beslissing neemt omtrent het recht op uitkering.

Allereerst kan achteraf blijken dat iemand voldeed aan alle voorwaarden om voor arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking te komen. In dat geval wordt de feitelijke uitkering achteraf door middel van een voor beroep vatbare beslissing geregulariseerd⁶.

Anders is de situatie wanneer achteraf blijkt dat niet voldaan wordt aan de voorwaarden om voor arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking te komen over de periode dat in feite uitkeringen werden gedaan. Twee verschillende reacties komen voor. Soms beslissen de uitvoeringsorganen achteraf dat de arbeidsongeschiktheid van de betrokkene over een bepaalde periode (meestal aansluitend op de maximum uitkeringsduur ingevolge de ZW) op 80 - 100% moet worden gesteld. Tegelijkertijd wordt echter beslist dat de uitkering met ingang van een latere datum wordt ingetrokken omdat alsnog toepassing gegeven wordt aan artikel 18 lid 1 of 2 dan wel artikel 30 WAO respectievelijk artikel 5 lid 1 of 2 dan wel artikel 19 AAW. De CRvB acht het achteraf stellen van de arbeidsongeschiktheid gedurende een bepaalde periode op 80 - 100% in een dergelijke situatie geoorloofd. Er is volgens het college sprake van een vaststelling om administratieve redenen - mede in het belang van de betrokkene - tijdens de periode van het

1 De bedrijfsverenigingen hanteren deze term niet consequent. Vergelijk CRvB 30-5-1986, RSV 87, 33 en CRvB 2-7-1986, RSV 87, 44.

2 Haverkamp in zijn noot onder CRvB 10-2-1984, RSV 84, 186.

3 Ook worden wel eens feitelijke betalingen verricht als er weliswaar geen onenigheid bestaat over het feit of iemand aanspraak op uitkering heeft, maar wel onduidelijk is ten opzichte van welk orgaan deze aanspraak bestaat. Vergelijk CRvB 23-8-1985, RSV 86, 56.

4 Aan de terugvordering van feitelijke betalingen hoeft geen intrekingsbeslissing vooraf te gaan omdat er geen beslissing is op grond waarvan het uitvoeringsorgaan tot betaling overgaat. Vreemd is evenwel dat de CRvB 2-7-1986, RSV 87, 41 spreekt over het met terugwerkende kracht intrekken van zonder meer verstrekte betalingen. Wel is mijns inziens nodig dat vastgesteld wordt dat geen recht op uitbetaling van de zonder meer verstrekte uitkering bestaat. Of de terugvordering moet geschieden in overeenstemming met het bepaalde in artikel 57 WAO en 48 AAW, hangt volgens de jurisprudentie af van het feit of de belanghebbende de betalingen beschouwde of mocht beschouwen als arbeidsongeschiktheidsuitkering. Zie CRvB 2-7-1986, RSV 87, 41. Vergelijk ook CRvB 7-4-1986, RSV 86, 207; CRvB 24-12-1986, RSV 87, 154.

5 Deze term wordt gebruikt door CRvB 2-7-1986, RSV 87, 41.

6 CRvB 20-10-1976, RSV 77, 13. Van een meer impliciete goedkeuring achteraf is sprake in CRvB 23-4-1969, RSV 69, 118.

onderzoek naar de werkelijke arbeidsongeschiktheid¹. Deze vaststelling om administratieve redenen vormt - zij het achteraf - de basis voor de feitelijk verstrekte uitkering². Als in de periode waarover feitelijk uitkering werd verstrekt van arbeidsongeschiktheid in de zin van de WAO en AAW geen sprake is, moet gezegd worden dat die vaststelling achteraf het recht op de inmiddels verstrekte uitkeringen doet ontstaan. Op basis van deze vaststelling om administratieve redenen moet het uitvoeringsorgaan er achteraf van uitgaan dat de feitelijke uitkeringen terecht zijn verstrekt. Terugvordering van deze inmiddels "gewitte" betalingen is slechts mogelijk indien het uitvoeringsorgaan later weer terugkomt op de administratieve vaststelling en voldaan is aan de vereisten die de wet stelt aan de terugvordering van bedoelde betalingen.

Behalve de vaststelling achteraf om administratieve redenen komt ook voor dat ondanks het feit dat gedurende een ruime periode feitelijke uitkeringen zijn gedaan het uitvoeringsorgaan toch geen uitkering toekent omdat de betrokkene niet voldoet en niet heeft voldaan aan de voorwaarden voor het recht. In een geval berecht door de CRvB in 1984³ nam het uitvoeringsorgaan na bijna twee jaar de beslissing dat geen WAO-uitkering werd toegekend omdat de betrokkene niet arbeidsongeschikt was, ofschoon feitelijke betalingen waren gedaan. De Raad van Beroep vernietigde de beslissing en oordeelde dat vanwege het feit dat een feitelijke uitkering betaald was over genoemde periode de betrokkene voor 80 - 100% arbeidsongeschikt moest worden geacht. De CRvB vernietigde de uitspraak van de Raad van Beroep en bevestigde de beslissing van het uitvoeringsorgaan. Volgens de CRvB mag de rechter derhalve niet zelf tot een vaststelling om administratieve redenen overgaan. Bij de bevestiging van de beslissing van het uitvoeringsorgaan liet de CRvB wegen dat er een voorlopige uitkering was verstrekt die niet teruggevorderd werd. Verder achtte de CRvB van belang dat ruimschoots vóór de datum waarop de uitkeringsbeslissing viel, aan de betrokkene schriftelijk was medegedeeld dat hij niet arbeidsongeschikt was. Haverkamp⁴ schrijft in zijn noot onder de uitspraak dat het niet consequent lijkt dat de CRvB de feitelijke betalingen laat bijdragen aan de juistheid van de beslissing. Hij verklaart de uitspraak vanuit het door de rechter zijns inziens wel toegepaste principe dat hij als rechter niet formeel scherp hoeft te slijpen als de betrokkene materieel het volle pond krijgt. Mijns inziens zijn de bedoelde overwegingen het resultaat van het onderzoek van de rechter of het vertrouwensbeginsel wellicht

1 CRvB 21-2-1979, RSV 79, 105.

2 De voorlopige uitkering wordt "gewit". Vergelijk noot Haverkamp onder CRvB 10-2-1984, RSV 84, 186.

3 CRvB 10-2-1984, RSV 84, 186.

4 Haverkamp, noot onder CRvB 10-2-1984, RSV 84, 186.

niet juist gehanteerd werd. In de gegeven context zou van een schending van dit beginsel wellicht sprake kunnen zijn als gedurende langere tijd feitelijke betalingen zijn verricht, tijdens die periode door het uitvoeringsorgaan niets gedaan is om te voorkomen dat aan die betalingen verwachtingen worden ontleend en bovendien die feitelijke betalingen worden teruggevorderd. Van belang kan verder bijvoorbeeld zijn in hoeverre dit langdurig zonder meer verstrekken van betalingen gedragsbepalend is geweest. Deze opvatting lijkt in overeenstemming met latere jurisprudentie¹. In 1986 vernietigde de CRvB een beslissing van het uitvoeringsorgaan om alsnog niet tot toekenning van uitkering over te gaan nadat meer dan een jaar lang zonder meer betalingen waren verstrekt. Er bestond volgens de CRvB strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. In het berechte geval was van belang dat de zonder meer gedane betalingen niet anders te beschouwen waren dan als arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bovendien had het uitvoeringsorgaan tot aan het moment dat de beslissing werd genomen geen schriftelijk, telefonisch of anderszins mondeling bericht aan belanghebbende verstrekt dat over de bedoelde periode geen recht op uitkering bestond of dat de betalingen niet als definitief waren aan te merken.

Ook eerdere uitspraken kunnen in dit kader worden geplaatst. In een uitspraak uit 1974² ging het om een toepassing van artikel 30 WAO nadat gedurende enkele maanden in feite uitkering was verleend. De CRvB overwoog kortweg dat het feitelijk doen van een uitkering het recht van het uitvoeringsorgaan om zich op artikel 30 WAO te beroepen onverlet laat. Deze beslissing lijkt veel resoluter dan de bovengenoemde uitspraken. Toch is dit slechts schijn. Afgezien van het feit dat de beslissing van het uitvoeringsorgaan nog niet eens zo heel lang op zich liet wachten, kwam een toetsing van de beslissing aan het vertrouwensbeginsel niet aan de orde omdat de CRvB van oordeel was dat de voorlopige uitkeringen niet teruggevorderd konden worden³.

Ook in een uitspraak uit 1972⁴ komt de verhouding tussen feitelijke betalingen en een in casu twee en een half jaar later afkomende beslissing van het uitvoeringsorgaan aan de orde⁵. Bij die beslissing werd de arbeidsongeschiktheidsuitkering weliswaar toegekend, maar berekend naar een dagloon dat lager was dan waarnaar in feite uitgekeerd was. De CRvB over-

1 CRvB 2-7-1986, RSV 87, 41.

2 CRvB 8-11-1974, RSV 75, 115.

3 Zie omtrent de terugvordering van de feitelijke betalingen noot 4 p. 291.

4 CRvB 15-9-1972, RSV 73, 58.

5 Volgens De Leede, VAR rapport, p. 43, betreft de uitspraak echter de verhouding tussen de eerste toekenningsbeslissing en een voor beroep vatbare beslissing. De Jong e.a. de Beroepswet, p. 244, behandelen de uitspraak in het kader van het terugkomen op een eerdere beslissing.

woog dat het dagloon waarnaar in feite was uitgekeerd niet door tijdsverloop onaantastbaar was geworden. Aan een onjuiste toepassing van de dagloonregelen kan althans zolang de toepassing nog niet geleid had tot een voor beroep vatbare beslissing die tussen partijen rechtens bindend is geworden, de belanghebbende geen recht ontlenen op een hoger dagloon dan dat waarop volgens de dagloonregelen recht bestaat. Mijns inziens geeft de CRvB hier enkel aan dat wil men over de rechtskracht van een beslissing spreken er in elk geval een beslissing moet zijn. De overweging van de CRvB dat van belang was dat de betrokkene niet in zijn belangen was geschaad nu het teveel betaalde niet werd noch zou worden teruggevorderd of verrekend, heeft die betekenis dat de CRvB het vertrouwensbeginsel niet geschonden achtte.

7.5.8 Opschorting en schorsing

Het uitvoeringsorgaan dient tot onvoorwaardelijke en definitieve betaling van de periodieke uitkeringen over te gaan op basis van één toekenningsbeslissing of zoals het geval is in het kader van de WW 1949 op basis van een reeks toekenningsbeslissingen.

In het kader van de WW 1949 kan zich de situatie voordoen dat nadat over een bepaalde dag uitkering is toegekend, maar voordat op basis van die beslissing de uitkering is uitbetaald het uitvoeringsorgaan vermoedt dat de belanghebbende toch niet voor de (gehele) uitkering over die dag in aanmerking komt of hoeft te komen. De vraag kan worden gesteld of het uitvoeringsorgaan ondanks dit vermoeden uitvoering dient te geven aan de beslissing en de daarin vastgelegde aanspraak moet voldoen.

De toekenningsbeslissing in het kader van de overige onderzochte wetten heeft in beginsel een gelding voor onbepaalde duur. Op basis van een en dezelfde beslissing worden regelmatig betalingen gedaan. Ook hier kan zich een soortgelijke situatie als zojuist omschreven voordoen: nadat de beslissing is genomen maar voordat de eerste betaling plaatsgevonden heeft, kan bij het uitvoeringsorgaan het vermoeden rijzen dat toekenning van een lagere uitkering of in het geheel geen toekenning had behoren of had behoeven plaats te vinden. Zo'n vermoeden kan ook opkomen wanneer al enige betalingen op basis van die beslissing zijn gedaan. Hebben reeds betalingen plaatsgevonden dan is het ook mogelijk dat het vermoeden rijst dat de oorspronkelijke toekenningsbeslissing weliswaar juist is geweest, maar dat wegens een verandering van omstandigheden de belanghebbende op een later tijdstip niet meer of niet volledig voor uitkering in aanmerking komt of hoeft te komen. Ook dan kan men zich afvragen of het uitvoeringsorgaan desondanks volledig uitvoering of verdere uitvoering aan de beslissing dient te geven.

Ter beantwoording van die gestelde vragen moet erop gewezen worden dat een beslissing van het uitvoeringsorgaan die de gelding van de toekenningsbeslissing geheel of ten dele opheft niet genomen kan worden enkel op basis van een vermoeden. Zo kan pas tot intrekking van een uitkering worden overgegaan zodra voldoende zekerheid is verkregen¹. Het uitvoeringsorgaan zal moeten onderzoeken of zijn vermoedens in overeenstemming zijn met de werkelijkheid alvorens een definitieve maatregel getroffen kan worden². Zo'n onderzoek kan, zo blijkt uit de jurisprudentie³, geruime tijd in beslag nemen vooral als informatie van derden wordt ingewonnen. Voor het nemen van een intrekking-, herzienings- of weigeringsbeslissing ingevolge de WAO en AAW is het uitvoeringsorgaan zelfs in het algemeen verplicht een advies van de GMD hieromtrent af te wachten⁴.

De mogelijkheid om geheel of gedeeltelijk af te zien van uitvoering of verdere uitvoering van de toekenningsbeslissing bij de aanwezigheid van een vermoeden zoals boven omschreven, zou het uitvoeringsorgaan gelegenheid verschaffen gedurende de looptijd van het onderzoek ter verificatie van dat vermoeden de uitkering te verminderen of zelfs met het verstrekken van uitkering te stoppen.

Enige wetten kennen een uitdrukkelijke regeling hieromtrent. Zo bepalen AOW, AWW, AAW en WAO dat de minister regels kan stellen over opschorting en schorsing van de uitkering⁵. Deze regels houden in dat, indien het uitvoeringsorgaan van oordeel is of vermoedt dat tot intrekking of vermindering (verlaging)⁶ van de uitkering dient te worden overgegaan, het bevoegd is de uitbetaling van de uitkering geheel of gedeeltelijk op te schorten of te schorsen. Van opschorting is sprake wanneer de maatregel een eerste betaling betreft, van schorsing wordt melding gemaakt indien reeds op basis van de toekenningsbeslissing over verschillende termijnen is uitbetaald⁷. Van de beslissing tot opschorting of schorsing van

1 CRvB 24-10-1962, RSV 62, 202.

2 Vergelijk TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 145.

3 Vergelijk CRvB 17-9-1980, RSV 81, 15, CRvB 6-7-1984, RSV 85, 72 en CRvB 11-5-1984, RSV 84, 234. In deze door de CRvB berechte gevallen liet de door de wet geëiste voor beroep vatbare beslissing zeer lang op zich wachten. Vergelijk ook Haverkamp, SMA 1982, p. 598.

4 Zie artikel 64 AAW en 71 WAO.

5 Zie artikel 17 lid 6 AOW, 26 lid 5 AWW, 50 lid 2 WAO en 41 lid 2 AAW.

6 Volgens CRvB 26-5-1987, RSV 88, 40, zien de begrippen intrekking en verlaging in dit verband op alle gevallen waarin de grond aan de uitbetaling van de uitkering voor het geheel of voor een gedeelte komt te ontvallen en waarin derhalve bij de mogelijkheid tot spoedige stopzetting van de uitbetaling belang bestaat.

7 Artikel 4 Beschikking van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 juli 1985, nr. 85/2305/SZ/ SV/VV/Stcrt 1985, 136. Enig artikel Beschikking van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid van 21 augustus 1959, no. 3580

AOW en AWW uitkering moet door het uitvoeringsorgaan uit eigen beweging schriftelijk kennis worden gegeven¹. Volgens de CRvB hield een beslissing tot opschorting of schorsing van de uitkering verband zoal niet met het recht dan toch met de uitbetaling van de uitkering in de zin van de artikelen 52 lid 1 sub a AOW en AWW². Deze schriftelijke kennisgeving hoeft niet te voldoen aan de in artikel 52 lid 2 AOW en AWW gestelde vereisten. Ingevolge artikel 53 van de AOW en AWW staat geen beroep open. Van een beslissing tot opschorting dan wel schorsing van de WAO en AAW uitkering behoeft slechts op verzoek van de belanghebbende schriftelijk kennis te worden gegeven³. Volgens de CRvB betreffen de schorsing en de opschorting immers de uitbetaling van de uitkering in de zin van artikel 87 lid 1 onder a WAO en 79 lid 1 onder a AAW⁴. Ingevolge artikel 87 lid 4 WAO en 79 lid 2 AAW geschiedt deze kennisgeving in voor beroep vatbare vorm en staat ingevolge artikel 88 WAO en 80 AAW beroep open⁵.

Ook de WW 1986 kent een regeling betreffende de opschorting en schorsing van de betaling. Deze regeling wijkt op verschillende punten af van de hiervoor besproken regels. Allereerst formuleert artikel 30 lid 2 de voorwaarden voor opschorting en schorsing iets scherper. Het uitvoeringsorgaan dient zich op grond van duidelijke aanwijzingen een oordeel te hebben gevormd of een gegrond vermoeden te hebben gekregen dat het recht op uitkering niet of niet meer bestaat, recht op een lagere uitkering bestaat of de belanghebbende een verplichting hem op grond van de artikelen 24, 25 of 26 opgelegd, niet is nagekomen. Voorts is in de WW 1986 geen bevoegdheid maar een verplichting opgenomen om in de genoemde gevallen tot opschorting of schorsing van de uitkering over te gaan. Volgens de regering diende aan het uitvoeringsorgaan juist omdat het gaat om een voor de werknemer ingrijpende beslissing, niet de keuze te worden

SV II Stcrt 1959, 168. Artikel 1 van de Beschikking van de Staatssecretaris van Sociale Zaken van 28 september 1976, nr. 545337, BO Stcrt 1976, 203.

- 1 CRvB 8-12-1965, RSV 66, 10; CRvB 27-1-1965, RSV 65, 34.
- 2 CRvB 12-12-1961, RSV 62, 6 en CRvB 24-10-1962, RSV 62, 203. Het gaat mijns inziens om een beslissing in verband met de uitbetaling van de uitkering.
- 3 Bij de totstandkoming van de WAO en AAW diende spontaan door middel van een voor beroep vatbare beslissing te worden geschorst. Bij wet van 28 september 1976, Stb 473 werd dit veranderd. Dit werd gedaan om tegemoet te komen aan de bezwaren van de bedrijfsverenigingen. Het zou de administratie te veel belasten om elke beslissing ingevolge de wet direct in voor beroep vatbare vorm te moeten geven. TK 1975-1976, 13.847, nr. 3, p. 38-39.
- 4 CRvB 26-9-1983, RSV 84, 11 en CRvB 3-4-1985, RSV 85, 199.
- 5 De rechter onderzoekt of het uitvoeringsorgaan in redelijkheid tot het oordeel of vermoeden kan komen dat tot intrekking of verlaging van de uitkering diende te worden overgegaan. CRvB 24-10-1969, RSV 70, 11; CRvB 30-3-1973, RSV 73, 275 en CRvB 28-7-1976, RSV 76, 315. Vergelijk voorts: CRvB 21-7-1982, RSV 82, 251 en CRvB 18-4-1986, RSV 87, 6.

gelaten om al dan niet een mogelijk onterechte uitkering door te betalen¹. In de WW 1986 kan tenslotte van een gedeeltelijke schorsing of opschorting geen sprake zijn. Wel zal het uitvoeringsorgaan volgens de regering na schorsing of opschorting van de uitbetaling tot het verlenen van voorschotten kunnen en soms zelfs moeten overgaan². Op grond van artikel 30 lid 3 WW 1986 moet de bedrijfsvereniging de werknemer onverwijld schriftelijk in kennis stellen van een beslissing tot opschorting of schorsing van de uitkering. Op verzoek wordt vervolgens een voor beroep vatbare beslissing uitgereikt waardoor rechtsbescherming mogelijk wordt (zie artikel 128 leden 1 en 3 in verband met 129 WW 1986). Zo'n beslissing betreft volgens de regering een beslissing die verband houdt met de betaling van de uitkering³.

In andere wetten dan de hiervoor genoemde komt geen regeling betreffende de opschorting en schorsing voor. In het kader van de WWV bestaat volgens de CRvB de mogelijkheid om de uitkering te schorsen kennelijk wel. De CRvB spreekt in 1985 over een feitelijke stopzetting van de uitkering en een mededeling aan belanghebbende van de redenen die tot die stopzetting hebben geleid⁴. In eerdere uitspraken had de CRvB reeds overwogen dat in gevallen waarin het uitvoeringsorgaan redelijkerwijs kon vermoeden dat tot intrekking van de uitkering diende te worden overgegaan, het dienstig zou zijn geweest als de uitbetaling van de uitkering was geschorst⁵. Vaste rechtspraak is voorts dat een besluit tot schorsing van WWV uitkering geen beslissing is die betrekking heeft op de aanspraak op WWV uitkering en derhalve op grond van artikel 32 lid 1 in verband met 34 WWV niet door de beroepsrechter kan worden getoetst⁶. De CRvB gaat er mijns inziens terecht vanuit dat een grondslag voor het schorsen van de WWV uitkering niet uitdrukkelijk in de wet behoefde te worden opgenomen. Ook een opschorting is mijns inziens zonder wettelijke grondslag mogelijk. Opschorting en schorsing betreffen immers het tijdstip van de betaling. In de WWV worden zoals reeds in paragraaf 7.5.2 en 7.5.3 is beschreven, hieromtrent geen regels gegeven. Het tijdstip waarop na toekenning moet worden betaald is aan de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur overgelaten. Dit bestuur dient op een bepaalde manier van zijn bevoegdheid gebruik te maken. Er dient een uitbetalingsbeleid te worden gevormd. In bijzondere situaties zoals bij een vermoeden dat ten onrechte of te veel uitkering wordt of werd genoten mag van dat beleid worden afge-

1 TK 1985-1986, 19261, nr. 4, p. 30. TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 188.

2 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 145, 146. TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 188.

3 TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 188.

4 CRvB 9-1-1985, RSV 85, 160.

5 CRvB 31-5-1978, RSV 78, 298 en CRvB 25-6-1980, RSV 81, 8.

6 CRvB 19-6-1973, RSV 74, 33.

weken en het tijdstip van de uitbetaling op een later tijdstip worden bepaald.

Ook toen in de AOW vóór 1959 nog geen regeling over de opschorting en schorsing was opgenomen, kwam men in de AOW jurisprudentie de schorsing van de uitkering tegen¹. Het nemen van een voor beroep vatbare beslissing vereiste volgens de rechter echter een uitdrukkelijk wettelijke grondslag². Ook hier kan ter verklaring van de opvatting dat schorsing en mijns inziens ook opschorting zonder uitdrukkelijke wettelijke regelingen mogelijk zou zijn, gewezen worden op het feit dat de AOW toendertijd evenals nu het tijdstip waarop na toekenning pensioentermijnen moeten worden betaald, niet helemaal vastlegt. Zo bepaalt artikel 19 lid 1 tweede volzin AOW, zoals in paragraaf 7.5.3 naar voren kwam, dat betaling na toekenning in de regel maandelijks geschiedt. Waarom zou dan niet de bevoegdheid bestaan het tijdstip van de uitbetaling te verplaatsen in een situatie dat het uitvoeringsorgaan vermoedt dat ten onrechte of te veel werd of wordt betaald?

Vreemder is het ontbreken van een regeling van de opschorting en schorsing van het ziekengeld. Juist in de Ziektewet zou daaraan behoefte kunnen bestaan omdat deze wet anders dan de hiervoor genoemde wetten nauwelijks ruimte laat het tijdstip van de uitbetaling te verschuiven. Artikel 47 ZW staat een langdurige opschorting en schorsing van de uitkering na toekenning in de weg³. Zoals in paragraaf 7.5.2 en 7.5.4 bleek heeft het uitvoeringsorgaan de verplichting om binnen een bepaalde termijn te betalen.

Aan de mogelijkheid om een uitkering ingevolge de WW 1949 te schorsen bestaat geen behoefte^{4, 5}. Zo'n behoefte bestaat pas wanneer de betalingen worden verricht op basis van een toekenningsbeslissing met een gelding van in beginsel langere duur en de wetgeving onvoldoende ruimte biedt om het tijdstip van de uitbetaling te verplaatsen. De WW 1949 gaat er evenwel van uit dat de uitkering telkens opnieuw wordt toegekend. Indien het vermoeden bestaat dat iemand niet langer voldoet aan de uitkeringsvoorwaarden, dan mag er niet verder toegekend worden. Voor verdere toekenning is immers vereist dat het voor het uitvoeringsorgaan genoegzaam aannemelijk is dat de belanghebbende aan de uitkeringsvoor-

1 CRvB 3-11-1959, RSV 59, 256.

2 CRvB 29-12-1959, RSV 60, 19.

3 Kennelijk levert de vaststelling van het einde van het recht op uitkering en de vermindering van de omvang van de uitkering geen problemen op. Daarbij moet worden bedacht dat de wet geen formele eisen stelt aan de beslissing tot intrekking of verlaging van de uitkering. Een voor beroep vatbare beslissing moet worden gevraagd.

4 TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 145. Vergelijk ook Eindrapport vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, deel 1, p. 29.

5 Van de schorsing van de (uitbetaling) van de uitkering ingevolge de WW 1949 moet men wel de schorsing van de toekenning onderscheiden. Zie hieromtrent paragraaf 6.5.4.

waarden blijft voldoen. De uitbetaling van de uitkering moet derhalve achterwege blijven als gevolg van de onzekerheid of de belanghebbende wel voor uitkering in aanmerking komt. Als na onderzoek blijkt dat belanghebbende toch voldeed aan de uitkeringsvoorwaarden dan zal achteraf alsnog over de betreffende periode de uitkering worden toegekend en uitbetaald. De mogelijkheid bestaat wel dat, nadat reeds over een bepaalde periode uitkering is toegekend en uitbetaald, daarna in afwachting van verdere toekenning voorschotten worden verleend. Zie hieromtrent paragraaf 7.5.5. De opschorting van de betaling van de uitkering wanneer het uitvoeringsorgaan vermoedt dat de toekenningsbeslissing onjuist is geweest maar betaling nog niet is gevolgd is in de WW 1949 niet geregeld. Mijns inziens bestaat daartoe echter in feite wel de mogelijkheid nu de WW 1949, zoals in paragraaf 7.5.2 bleek, ruimte laat de uitbetaling uit te stellen¹.

Door gehele of gedeeltelijke opschorting of schorsing van de uitbetaling van de uitkering wordt bewerkstelligd dat geen, geen verdere of onvolledige uitvoering gegeven wordt aan de toekenningsbeslissing. Dit betekent dat van opschorting en schorsing pas sprake kan zijn als er een toekenningsbeslissing is². Voor wat betreft de WAO en AAW deed de CRvB ter ondersteuning van dat standpunt een beroep op het systeem van die wetten: de schorsing en opschorting staan vermeld in de artikelen die betrekking hebben op de betaalbaarstelling en uitbetaling en tot betaalbaarstelling kan volgens de CRvB uiteraard slechts worden overgegaan indien de uitkering is toegekend³. Een gelijksoortige argumentatie kan men ook volgen voor wat betreft de AOW, AWW en de WW 1986. Een gevolg van deze opvatting is dat een schorsings- en opschortingsbeslissing geen betrekking kan hebben op (de stopzetting van) voorschotten op uitkering⁴.

Een opschorting of schorsing moet men allereerst als een voorlopige maatregel beschouwen omdat nog niet definitief is vastgesteld of de uitkering al dan niet moet of kan worden ingetrokken of verlaagd⁵. Zo'n opschorting of schorsing vindt plaats in afwachting van een definitieve beslissing omtrent het recht op of de hoogte van de uitkering. Het uit-

1 Opmerking verdient dat de WW 1949 wel in andere situaties dan de bovenomschrevene de opschorting van de uitbetaling van een deel van de uitkering regelt. Zie artikel 28 lid 2 sub f en g in verband met 15 lid 4 tot en met 6 MWR en 36 lid 2 jo 15 lid 4 tot en met 6 RW 1952.

2 CRvB 28-7-1976, RSV 76, 314 en CRvB 2-10-1981, RSV 82, 41. Vergelijk ook President Rb 's Gravenhage, 21-4-1983, RSV 84, 44.

3 CRvB 28-7-1976, RSV 76, 314.

4 CRvB 2-10-1981, RSV 82, 41.

5 Voor het nemen van een opschortings- of een schorsingsbeslissing in het kader van de WAO en AAW hoeft blijkens de tekst van artikel 71 lid 1 WAO en 64 lid 1 AAW geen advies van de GMD te worden afgewacht. Vergelijk CRvB 26-9-1983, RSV 84, 11 en CRvB 3-4-1985, RSV 85, 199.

voeringsorgaan dient zo spoedig mogelijk een nadere beslissing te nemen, waarbij ofwel de schorsing wordt opgeheven ofwel tot intrekking of verlaging van de uitkering wordt overgegaan¹. Juist het voorlopige karakter van de schorsings- en opschortingsbeslissing was de reden dat in de AOW en AWW een beroep op de rechter tegen deze beslissingen werd uitgesloten². Ook in de WAO, AAW en WW 1986 is een effectieve rechtsbescherming niet aanwezig gelet op het feit dat een voor beroep vatbare beslissing moet worden gevraagd en de gerechtelijke procedure enige tijd vergt³.

Een opschorting of schorsing van de uitbetaling kan men in de tweede plaats als een voorwaardelijke stopzetting of vermindering van de uitkering zien. De stopzetting of vermindering vindt immers plaats onder de voorwaarde dat de betrokkene achteraf geen recht op uitkering of volledige uitkering blijkt te hebben. Wordt deze voorwaarde niet vervuld, dan moet het uitvoeringsorgaan zo spoedig mogelijk de opschorting of schorsing opheffen en alsnog tot uitbetaling achteraf van de verschuldigde nog niet uitbetaalde bedragen overgaan.

Wordt de voorwaarde wel vervuld, dan dient definitief intrekking of verlaging van de uitkering te volgen⁴. Schorsing en opschorting hebben dan voorkomen dat het uitvoeringsorgaan achteraf bezien onverschuldigd

1 CRvB 24-10-1962, RSV 62, 202. Vergelijk TK 1985-1986, 19261, nr. 8, p. 188, waarin opgemerkt wordt dat de opschortings- of schorsingsbeslissing niet op zich zelf staat.

2 TK 1961-1962, 6809, nr. 6, p. 8.

3 Vergelijk voor wat betreft de WW 1986 Andringa e.a., p. 140. Een beroep tegen de opschortings- of schorsingsbeslissing wordt door de rechter niet ontvankelijk verklaard als deze beslissing binnen redelijke tijd wordt gevolgd door een beslissing tot intrekking of verlaging van de uitkering en de belanghebbende tegen beide beslissingen beroep instelt. De betrokkene heeft immers geen belang meer bij de beoordeling door de rechter van de opschortings- of schorsingsbeslissing als de rechter reeds de intrekking of verlaging beoordeeld heeft. CRvB 24-8-1982, RSV 83, 95.

4 Bij de beoordeling van de vraag of intrekking van een WAO en AAW uitkering met terugwerkende kracht juist was, hecht de rechter soms betekenis aan een schorsing. Zie CRvB 26-5-1972, RSV 73, 142. Anders CRvB 8-7-1981, RSV 81, 242. Wordt de ingang van de herziening of intrekking van WAO en AAW uitkering gerelateerd aan een reeds eerder genomen besluit tot schorsing dan eist volgens CRvB 25-7-1986, RSV 87, 58 de zorgvuldigheid dat als ingangsdatum geen eerdere datum wordt vastgesteld dan die waarop betrokkene van de mededeling van de schorsing redelijkerwijs op de hoogte was of kon zijn.

In het kader van de AOW zoals deze gold voor de inwerkingtreding van de wet van 14-12-1977 Stb 670 kon een AOW uitkering in het algemeen niet met terugwerkende kracht worden ingetrokken of herzien. Een van de uitzonderingen betrof het geval dat de uitbetaling van de uitkering geheel of gedeeltelijk was geschorst of opgeschort (zie paragraaf 4.4.3). Voor die intrekking of herziening met terugwerkende kracht was vóór 1959, toen in de AOW een regeling betreffende schorsing ontbrak, een "feitelijke" schorsing voldoende (vergelijk CRvB 3-11-1959, RSV 59, 256). Later werd een kennisgeving van de schorsingsbeslissing vereist. Aanvankelijk achtte de Centrale Raad de datum van de kennisgeving van de schorsingsbeslissing niet beslissend voor de ingang van de schorsing en de daarop volgende intrekking (CRvB 12-12-1961, RSV 62, 6), later in het algemeen wel (CRvB 27-1-1965, RSV 65, 34).

heeft betaald. Dit is met name van belang voor het uitvoeringsorgaan, dat geen terugvorderingsactie hoeft in te stellen indien en voor zover achteraf terecht is geschorst of opgeschort. Ook de belanghebbende blijft op die manier een terugvorderingsactie bespaard¹. Wel moet worden opgemerkt dat vanwege de beperkingen die de diverse wetten aan de terugvordering van uitkeringen stellen in vele gevallen terugvordering niet mogelijk zou zijn geweest.

In zekere zin het spiegelbeeld van de schorsing van de uitbetaling is de in artikel 33 lid 1 AAW en 44 lid 1 WAO voorziene mogelijkheid om ten voordele van de uitkeringsgerechtigde de intrekking of herziening van de uitkering uit te stellen en het voorlopig niet of slechts gedeeltelijk uitbetalen van de uitkering in afwachting van een definitieve intrekking of herziening. Van een opschorting of schorsing in de in deze paragraaf bedoelde zin is echter geen sprake omdat van een voorwaardelijke stopzetting of vermindering niet kan worden gesproken. Indien immers achteraf blijkt dat geen intrekking of herziening plaatsvindt moet op grond van artikel 33 lid 3 AAW en 44 lid 3 WAO van nabetaling worden afgezien².

7.6 COMPENSATIE

Compensatie kan men zien als een wijze van tenietgaan van verbintenissen en wel van over en weer tenietgaan van schulden welke het gevolg is van de omstandigheid dat twee personen elkaars schuldenaar zijn. Door middel van compensatie wordt de debiteur van zijn schuld bevrijd zonder dat er daadwerkelijk betaald wordt. Zo wordt het betalingsverkeer vereenvoudigd maar tegelijkertijd verschaft de compensatie de debiteur een waarborg dat zijn tegenvordering wordt voldaan³.

De vraag kan worden gesteld of en zo ja in hoeverre een uitvoeringsorgaan dat uitkering verschuldigd is aan een uitkeringsgerechtigde, zich op compensatie kan beroepen wanneer hij van de uitkeringsgerechtigde iets te vorderen heeft. Daarbij kan men twee situaties onderscheiden. Allereerst kan men denken aan de situatie dat het uitvoeringsorgaan op de uitkeringsgerechtigde een vordering heeft tot terugbetaling van hetgeen hij eens onverschuldigd aan uitkering heeft betaald. Voorts is het mogelijk dat het uitvoeringsorgaan een andersoortige vordering op de uitkerings-

1 Vergelijk TK 1985-1986, 19261 nr. 3, p. 145.

2 Van der Burg, SMA 1967, p. 101 spreekt mijns inziens in dit kader dan ook ten onrechte over het schorsen en opschorten van de betaling zonder meer. Zie over deze figuur paragraaf 4.5.2 en 4.5.3.

3 Zie Asser-Hartkamp I, p. 470 e.v.

gerechtigde heeft. Men kan denken aan vorderingen tot betaling van een geldsom voortspruitend uit een door het orgaan met de uitkeringsgerechtigde gesloten overeenkomst of een vordering tot betaling van schadevergoeding wegens wanprestatie of onrechtmatige daad.

Wil compensatie van een vordering tot uitbetaling van uitkering met een tegenvordering van het uitvoeringsorgaan kunnen plaatsvinden dan moet allereerst vaststaan dat zo'n tegenvordering bestaat, voorts dat deze vordering opeisbaar en voor dadelijke vereffening vatbaar is in de zin van artikel 1463 e.v. BW en tenslotte dat ook overigens de wettelijke bepalingen zich niet tegen compensatie verzetten.

De vraag wanneer een tegenvordering van het uitvoeringsorgaan op de uitkeringsgerechtigde bestaat en opeisbaar wordt, is met name voor wat betreft vorderingen tot terugbetaling van hetgeen ten onrechte of teveel aan uitkering is betaald, niet gemakkelijk te beantwoorden. Men zou wat betreft laatstgenoemde tegenvorderingen vier gevallen kunnen onderscheiden.

In het eerste geval is in het verleden in overeenstemming met een toekenningsbeslissing betaald en stelt de wet geen grenzen aan de intrekking van die beslissing met terugwerkende kracht, maar geeft wel een regeling die de terugvordering van de uitkering beperkt¹. De Boer² is van mening dat in dit geval ingevolge artikel 1395 BW, zodra de toekenningsbeslissing met terugwerkende kracht is ingetrokken een natuurlijke verbintenis tot terugbetaling van hetgeen ten onrechte is betaald, ontstaat. Deze natuurlijke verbintenis zou geheel of gedeeltelijk worden omgezet in een civiele verbintenis, wanneer het uitvoeringsorgaan een terugvorderingsbeslissing neemt. Op dat moment treedt kennelijk ook de opeisbaarheid van de vordering in. Mijns inziens kan men met evenveel recht aannemen dat in gevallen waarin de specifieke terugvorderingsbepalingen van toepassing zijn, het bepaalde in artikel 1395 BW volledig opzij gezet wordt. Gaat men van die gedachte uit³, dan ontstaat de verbintenis tot terugbetaling pas door de terugvorderingsbeslissing. De vordering tot terugbetaling is, zodra hij ontstaat, opeisbaar. Aan deze opvatting staat niet in de weg dat tevoren een natuurlijke verbintenis kan zijn ontstaan indien terugbetaling geëist wordt door dringende verplichtingen van moraal en fatsoen⁴.

In het tweede geval dat men kan onderscheiden, betaalt het uitvoeringsorgaan niet in overeenstemming met een toekenningsbeslissing. De terugvorderingsmogelijkheden worden echter beheerst door de specifieke

1 Het gaat om in overeenstemming met de toekenningsbeslissing betaalde uitkeringen ingevolge ZW, WW 1949, WW 1986, WAO, AAW, AOW en AWW.

2 De Boer, Themis 1981, p. 271.

3 Een aanwijzing voor de juistheid van deze opvatting kan men vinden in TK 1985-1986, 19261, nr. 3, p. 150.

4 Zie hieromtrent Asser-Hartkamp I, p. 53 e.v.

terugvorderingsbepalingen van de diverse wetten. Volgens De Boer¹ zijn deze bepalingen van toepassing wanneer een bijzondere administratieve relatie tussen het uitvoeringsorgaan en degene die uitkering ontvangen heeft aan te wijzen valt, binnen het kader waarvan de uitkering is betaald. Hij meent verder² dat in dit geval op het moment van de betaling een natuurlijke verbintenis tot terugbetaling ontstaat, die door de terugvorderingsbeslissing wordt versterkt in een civiele verbintenis, die kennelijk op dat moment opeisbaar wordt³. Men kan echter ook verdedigen dat de verbintenis ook in dit geval pas door de terugvorderingsbeslissing in het leven geroepen wordt. Op dat moment treedt ook de opeisbaarheid in.

Anders ligt de situatie ingeval het uitvoeringsorgaan betaald heeft in overeenstemming met een toekenningsbeslissing en de wet grenzen stelt aan de intrekking van die beslissing met terugwerkende kracht en geen eigen terugvorderingsregel kent⁴. Zodra in dit geval de toekenningsbeslissing ingetrokken wordt, ontstaat de civiele verbintenis tot terugbetaling⁵. De vordering tot terugbetaling is meteen opeisbaar.

Tenslotte kan men een vierde geval onderscheiden. Het gaat om de situatie dat het uitvoeringsorgaan zonder toekenningsbeslissing betaalt, terwijl de terugvordering niet wordt beheerst door specifieke terugvorderingsbepalingen. Hiervan is sprake als de wet geen specifieke terugvorderingsbepalingen bevat of indien dat wel het geval is deze terugvorderingsbepalingen toepassing missen. De Boer⁶ denkt voor wat betreft het laatste aan ge-

1 De Boer, Themis 1981, p. 263 e.v. Hij geeft als voorbeeld dat een uitkering wordt toegerekend, maar een hoger bedrag wordt betaald.

2 De Boer, Themis 1981, p. 271.

3 Volgens CRvB 26-11-1987, RSV 88, 158 moet men in dergelijke gevallen onderscheid maken tussen het ontstaan van de vordering die de te veel betaalde uitkering betreft en het bestaan van de terugvorderingsbevoegdheid. De vordering die de te veel uitkering betreft is volgens het college ontstaan op het moment van betaling.

4 Het gaat om in overeenstemming met de toekenningsbeslissing betaalde WWV uitkering. Men kan bijvoorbeeld ook denken aan in overeenstemming met een toekenningsbeslissing betaalde AAW voorzieningen in geld voor 1 januari 1987. De beperking van de intrekking werd weliswaar niet door de wet geboden, maar via een strikte hantering van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Vergelijk CRvB 18-6-1985, RSV 86, 31. De specifieke terugvorderingsregeling van de AAW (artikel 48) had alleen betrekking op ten onrechte verstrekte arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en niet op ten onrechte verstrekte voorzieningen.

5 Vergelijk HR 11-1-1985, RSV 85, 112 en De Boer, Themis 1981, p. 271.

6 De Boer, Themis 1981, p. 263 e.v. Hij noemt als voorbeelden de storting op een verkeerde girorekening of het doorlopen van een uitkering na overlijden. Het overlijden van de rechthebbende zou immers de toekenningsbeslissing van rechtswege doen vervallen (zie p. 279 e.v.). Opmerking verdient dat de CRvB heeft beslist dat de terugvorderingsbepalingen wel van toepassing zijn wanneer de uitkering na overlijden aan de langstlevende der echtgenoten is doorbetaald. Zie CRvB 21-11-1986, RSV 87, 121. HR 31-3-1978, NJ 78, 363 achtte artikel 1395 BW van toepassing in een geval dat AOW pensioen na overlijden werd doorbetaald aan de erfgenamen, niet zijnde de langstlevende der echtgenoten. Zie noot 1 p. 124.

vallen waarin werd betaald aan personen die geen bijzondere administratieve relatie met het uitkeringsorgaan hebben, in het kader waarvan de betalingen werden gedaan. Met De Boer¹ kan men mijns inziens aannemen dat in deze vierde categorie de civiele verbintenis om terug te betalen ingevolge artikel 1395 BW ontstaat op het moment van ontvangst van de betaling. Op dat moment treedt ook de opeisbaarheid in.

Wil compensatie plaatsvinden dan zal de opeisbare tegenvordering die het uitvoeringsorgaan heeft voor dadelijke vereffening vatbaar moeten zijn. Dit is het geval wanneer de tegenvordering niet door de uitkeringsgerechtigde wordt betwist². Is dat wel het geval, dan zal van geval tot geval moeten worden uitgemaakt of de tegenvordering op eenvoudige wijze en spoedig kan worden vastgesteld³. Indien het bestaan van een opeisbare tegenvordering afhangt van een intrekingsbeslissing met terugwerkende kracht of van een beslissing tot terugvordering van hetgeen ten onrechte aan uitkering is genoten⁴, kan men mijns inziens aannemen dat zodra deze beslissingen genomen zijn, die vorderingen voor dadelijke vereffening vatbaar zijn⁵. Dit is ook het geval wanneer ingevolge de WWV een bezwaarschrift is ingediend of administratief beroep tegen die beslissingen is ingesteld. Het indienen van een bezwaarschrift en het instellen van beroep⁶ hebben immers geen schorsende werking.

De vraag kan gesteld worden of de wettelijke bepalingen die de uitkering beschermen in het bijzonder tegen verhaal van de schuldeisers zich tegen compensatie verzetten⁷. Van deze bepalingen noemt alleen artikel 30 lid 1 WWV de schuldvergelijking uitdrukkelijk. Uit deze bepaling valt af te leiden dat hetgeen de belanghebbende aan WWV uitkering tegoed heeft slechts voor éénvijfde kan worden gecompenseerd met tegenvorderingen van het uitvoeringsorgaan. Ingevolge die bepaling is echter de WWV uitkering volledig voor compensatie vatbaar wanneer de tegenvordering bestaat uit een vordering tot terugbetaling van hetgeen de belanghebbende ten onrechte aan WWV uitkering heeft genoten. De verwijzing in artikel 30 WWV naar artikel 27 lid 1 WWV dat een regeling geeft over de mogelijkheid van intrekking en herziening van een toegekende uitkering met terugwerkende kracht, heeft mijns inziens niet de bedoeling dat compen-

1 De Boer, Themis, p. 271 e.v.

2 In verschillende uitspraken hecht de CRvB betekenis aan het feit dat tussen uitvoeringsorgaan en uitkeringsgerechtigde geen verschil van mening bestaat over de omvang en de hoe grootheid van het teruggevorderde bedrag. CRvB 4-1-1957, WW 56/123, KBW 56/20, Hb beroepszaken GAK 25.50 JUR en CRvB 2-1-1959, RSV 59, 20.

3 Asser-Hartkamp I, p. 488 e.v.

4 Hiervan is sprake wanneer het gaat om een vordering tot terugbetaling van ten onrechte betaalde uitkering in de gevallen 1 tot en met 3, hierboven genoemd.

5 Vergelijk Hof 's Gravenhage 25-4-1985, AB 85, 517.

6 Zie artikel 85 BeW.

7 Zie omtrent deze beschermingsbepalingen Bod, p. 81 e.v.

satie slechts in beperkte mate mogelijk zou zijn indien aan terugvordering van de uitkering geen intrekking of herziening met terugwerkende kracht hoeft vooraf te gaan.

De overige bepalingen die de uitkering beschermen in het bijzonder tegen verhaal van schuldeisers, noemen compensatie niet uitdrukkelijk¹. Men zou hieruit kunnen afleiden dat deze bepalingen niet aan compensatie in de weg staan. In een geval waarin de tegenvordering bestond uit een vordering tot terugbetaling van ten onrechte verstrekte uitkering heeft de CRvB zich wel eens op dit standpunt gesteld². Het Hof 's Gravenhage overwoog ten aanzien van een vergelijkbare beschermingsbepaling in de WUV dat die alleen de verhouding van de uitkeringsgerechtigde tegenover zijn overige crediteuren en niet die tegenover het uitvoeringsorgaan betrof³. De Boer⁴ kent aan de beschermingsbepalingen hier aan de orde wel betekenis toe, ook al wordt daarin de compensatie niet uitdrukkelijk genoemd. Hij is van oordeel dat ingeval tussen de vorderingen van uitvoeringsorgaan en uitkeringsgerechtigde geen nauwe samenhang bestaat de tegen aantasting van crediteuren beschermde uitkering buiten schot ook van het uitvoeringsorgaan moet blijven, althans voor zover de uitkering beschermd is.

Alle hierboven bedoelde beschermingsbepalingen beperken wel uitdrukkelijk het beslag op uitkering in verregaande mate. Zou men niet met een beroep op artikel 1465 aanhef en onder 3 BW kunnen verdedigen dat dan ook de compensatiemogelijkheden beperkt zijn? Volgens het genoemde artikelonderdeel is compensatie niet toegelaten "ten aanzien eener schuld voortvloeiende uit hoofde van levensonderhoud hetwelk verklaard is niet in beslag te kunnen worden genomen". De jurisprudentie legt deze zinsnede echter erg strikt uit. Volgens het Hof 's Gravenhage ziet de zinsnede enkel op uitkeringen ingevolge boek 1 BW en niet op uitkeringen ingevolge bijzondere wetten, tenzij uit die wetten het tegendeel zou voortvloeien⁵. Alhoewel artikel 6.1.10.12 NBW de uitzondering van artikel 1465 aanhef en onder 3 BW uitbreidt tot alle vorderingen waarop geen beslag toegelaten is, lijkt mij, nu het komend recht als vernieuwend is bedoeld dat voor anticiperende interpretatie onvoldoende grond aanwezig is⁶.

1 Artikel 26 AOW, 36 AWW, 58 WAO, 50 AAW, 50 ZW, 24 WW 1949 en 40 WW 1986.

2 CRvB 4-1-1957, WW 56/123, KBW 56/20, Hb beroepszaken GAK, 25.50 JUR.

3 Hof 's Gravenhage 25-4-1985, AB 85, 517.

4 De Boer, Themis 1981, p. 274 e.v.

5 Hof 's Gravenhage 25-4-1985, AB 85, 517. Vergelijk ook CRvB 4-1-1957, WW 56/123, KBW 56/20, Hb beroepszaken GAK 25.50 JUR.

6 Vergelijk voor het gehanteerde criterium H. Drion, NJB 1984, p. 572 r.k. In een geval waarin het NBW bewust de compensatiemogelijkheden van het geldende recht, zoals dat door rechtspraak en schrijvers placht te worden verstaan, uitbreidde achtte HR 19-10-1984, NJ 85, 213 voor anticiperende interpretatie onvoldoende grond.

Wanneer men zich afvraagt of andere wettelijke bepalingen zich tegen compensatie met de uitkering verzetten, kan ook gedacht worden aan de specifieke terugvorderingsbepalingen in de diverse wetten. In die terugvorderingsbepalingen wordt immers aan de compensatie van tegenvorderingen met de vordering tot betaling van de uitkering aandacht besteed. Soms blijkt uit de tekst van die bepalingen dat hetgeen onverschuldigd aan uitkering is betaald door het uitvoeringsorgaan in mindering mag worden gebracht op verschillende door dit orgaan aan belanghebbende later uit te betalen uitkeringen¹. In andere gevallen wordt in de tekst van de bepaling enkel gesproken over het in mindering brengen van hetgeen ten onrechte of te veel aan uitkering is betaald op hetgeen later aan die (zelfde) uitkering moet worden betaald². Men kan zich afvragen of compensatiemogelijkheden van tegenvorderingen van het uitvoeringsorgaan en later uit te betalen uitkeringen bestaan ook al worden die niet uitdrukkelijk in de wettekst vermeld.

Voor zover het gaat om een tegenvordering van het uitvoeringsorgaan tot terugbetaling van hetgeen eens ten onrechte of teveel aan uitkering werd betaald, beantwoordde de CRvB de gestelde vraag bevestigend³. Zo mocht de bedrijfsvereniging een beroep doen op compensatie in de zin van artikel 1461 e.v. BW van de vordering tot terugbetaling van ten onrechte betaalde werkloosheidsuitkering met de door die bedrijfsvereniging nog uit te betalen kinderbijslag ook al was dit destijds niet uitdrukkelijk in de terugvorderingsbepalingen van de WW 1949 geregeld. In 1965 stelde ook de regering zich op het standpunt dat bedrijfsverenigingen, ook zonder dat de wet dit uitdrukkelijk bepaalde de door haar zelf verstrekte uitkeringen onderling kunnen verrekenen⁴. Ook in de literatuur komt men een vergelijkbaar standpunt tegen. Zo meent De Boer⁵ dat het te ver gaat om op grond van de letterlijke tekst van de terugvorderingsbepalingen te concluderen dat de vordering tot terugbetaling van hetgeen ten onrechte of teveel aan uitkering werd betaald niet gecompenseerd zou kunnen worden met vorderingen op uitkering die de uitkeringsgerechtigde op dit uitvoe-

1 Artikel 21a lid 2 WW 1949, 33 lid 1 ZW, 57 lid 1 WAO, 48 lid 1 AAW, 36 lid 1 WW 1986. Vergelijk ook 20 lid 1 TW. Men zegt wel eens dat uit deze terugvorderingsbepalingen blijkt dat verrekening binnen een en dezelfde bedrijfsvereniging onbeperkt mogelijk is en dat binnen een bedrijfsvereniging ook ongelijksoortige uitkeringen met elkaar verrekend worden. Zie Hb beroepszaken GAK 25.50.2.

2 Zie artikel 24 leden 2 en 3 AOW en 25 leden 2, 3 en 4 AWW.

3 CRvB 4-1-1957, WW 56/123, KBW 56/20, Hb beroepszaken GAK 25.50 JUR; CRvB 5-3-1958, B 58, 695 en CRvB 2-1-1959, RSV 59, 20. Opmerking verdient dat de bedrijfsverenigingen destijds de kinderbijslagwet uitvoerden. CRvB 30-10-1963, RSV 63, 184 liet in het midden of de terugvorderingsbepaling van de AOW een uitpuittend karakter had voor wat betreft de verrekening van de vordering tot terugbetaling van eerder ingevolge de AOW gedane betalingen en de vordering tot uitbetaling van AOW pensioen.

4 TK 1964-1965, 7171, nr. 15, p. 31.

5 De Boer, Themis 1981, p. 273 e.v.

ringsorgaan heeft en die in de terugvorderingsbepalingen niet worden vermeld. Hij wijst op het zijns inziens vreemde gevolg van een andere opvatting dat de Sociale Verzekeringsbank ten onrechte betaald AWW-pensioen wel zou kunnen compenseren met later uit te betalen AWW-pensioen, maar niet met een daarop aansluitend even hoog AOW-pensioen. Deze instelling zou dan haast moeten maken als de 65e verjaardag van de weduwe nadert. De Boer meent en ik ben het met hem eens, dat de terugvorderingsbepalingen geen algemeen antwoord beogen te geven op de vraag of verrekening al dan niet toelaatbaar is¹.

Voor zover het gaat om tegenvorderingen van het uitvoeringsorgaan die haar grondslag uitsluitend of in overwegende mate vinden in het private recht, eist de CRvB blijkens een uitspraak uit 1963 voor compensatie daarvan met een publiekrechtelijke uitkering een uitdrukkelijke wettelijke regeling². De Boer bestrijdt deze uitspraak³. Hij is van oordeel dat de overheid in beginsel altijd haar tegenvorderingen mag compenseren met vorderingen tot betaling van uitkering. Wel stelt hij als eis dat er een voldoende nauwe samenhang tussen bedoelde vorderingen dient te bestaan. Is die samenhang er niet, dan zou een uitkering die beschermd is tegen verhaal van schuldeisers buiten schot - ook van de overheid - dienen te blijven, althans voor zover zij beschermd is⁴.

In wezen verschillen de CRvB en De Boer van mening over de vraag wanneer een voldoende samenhang tussen vorderingen bestaat. De CRvB hanteert een criterium dat betekenis toekent aan de grondslag van de tegenvordering die het uitvoeringsorgaan heeft. Is deze grondslag overwegend van privaatrechtelijke aard⁵, dan eist de CRvB een uitdrukkelijke wettelijke regeling die compensatie toelaat. Heeft de tegenvordering die grondslag niet, dan is compensatie ook zonder uitdrukkelijke wettelijke regeling mogelijk⁶. De Boer wil van geval tot geval onafhankelijk van de

1 Wel moet worden opgemerkt dat het in 1977, toen de onderlinge compensatie van de vordering tot terugbetaling van hetgeen ten onrechte aan ZW, WW 1949, AAW en WAO uitkering betaald was met later ingevolge die wetten te betalen uitkeringen uitdrukkelijk geregeld werd (wet van 14-12-1977, Stb. 670), voor de hand gelegen zou hebben ook een dergelijke onderlinge compensatie van AOW en AWW uitkeringen uitdrukkelijk te regelen.

2 CRvB 30-10-1963, RSV 63, 184. Het ging hier om een tegenvordering uit onrechtmatige daad en erfrecht.

3 Zie voor deze kritiek, De Boer, Themis 1981, p. 276 e.v.

4 De Boer, Themis 1981, p. 272 e.v.

5 Dit criterium is vrij vaag en kan tot verschillende interpretaties aanleiding geven. Zo is De Boer, Themis 1981, p. 274 van oordeel dat de vordering tot terugbetaling van hetgeen ten onrechte is betaald overwegend in het privaatrecht haar oorsprong vindt ook al kunnen daaraan verschillende administratieve beschikkingen te pas komen. Vergelijk hieromtrent het begin van deze paragraaf.

6 Het uitvoeringsorgaan is overigens volgens CRvB 5-3-1958, B 58, 695 niet bevoegd zonder uitdrukkelijke wetsbepalingen vorderingen op uitkeringsgerechtigden over te nemen met het oogmerk om deze voor schuldvergelijking met niet voor beslag vatbare uitkeringen te

grondslag van de tegenvordering beoordelen of er een voldoende nauwe samenhang bestaat¹.

Al met al kan gezegd worden dat het uitvoeringsorgaan ruime compensatiemogelijkheden heeft met name wanneer de tegenvordering van het uitvoeringsorgaan bestaat uit een vordering tot terugbetaling van hetgeen hij eens ten onrechte of teveel aan uitkering heeft betaald. Het uitvoeringsorgaan zal ten aanzien van de wijze waarop tegenvordering op de uitkering in mindering zal worden gebracht zeer behoedzaam te werk moeten gaan. Als regel zal immers moeten worden aangenomen dat de uitkeringen zoals hier aan de orde voor een groot deel zullen worden aangewend ten behoeve van het levensonderhoud. Kan de compensatie door de beroepsrechter worden getoetst, dan zullen bij die toetsing de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een rol spelen. In het kader hiervan zal het uitvoeringsorgaan rekening moeten houden met de sociale omstandigheden van de betrokkene². Kan de compensatiebeslissing niet door de administratieve rechter worden getoetst, dan kan zo'n beslissing of de verdere uitvoering daarvan in strijd zijn met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt en daarom onrechtmatig kunnen zijn. De compensatiebeslissing of verdere uitvoering daarvan zal met name onrechtmatig kunnen zijn wanneer voor de belanghebbende onvoldoende inkomsten voor levensonderhoud overblijven³.

verrekenen. Het ging in casu om overname van een vordering tot terugbetaling van ten onrechte betaalde WW uitkering van een andere bedrijfsvereniging.

- 1 Ook dit criterium is, evenals dat wat de CRvB gebruikt, vrij vaag. Volgens De Boer vertoonde de vordering uit onrechtmatige daad en erfrecht zoals in CRvB 30-10-1963, RSV 63, 184 aan de orde, voldoende samenhang met later uit te betalen AOW uitkering. Zo'n samenhang acht hij (thans) niet aanwezig bij ten onrechte genoten WW uitkering en kinderbijslag, maar zeker wel bij ten onrechte betaald AWW pensioen en het aansluitend op het AWW pensioen betaalde AOW pensioen van de inmiddels 65 jaar geworden weduwe. Zie Themis 1981, p. 275 e.v.
- 2 Vergelijk De Boer, Themis 1981, p. 272, 274 en 275 met verdere verwijzingen.
- 3 De gedachte dat de compensatie daar haar grenzen behoort te vinden waar onvoldoende inkomsten overblijven, komt ook tot uiting in de memorie van toelichting op een thans aanhangig wetsvoorstel inzake beslag op loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen. TK 1982-1983, 17897, nr. 3, p. 9 e.v. in verband met p. 23. Vergelijk pres. Rb Den Haag 30-10-1987, RSV 88, 153, m.n. Kooijman.

INLEIDING

In dit onderzoek stond de vraag centraal wanneer het recht op periodieke uitkeringen ingevolge een aantal bijzondere sociale zekerheidswetten ontstaat en eindigt. De wetten die werden onderzocht, zijn de AOW, AWW, WAO, AAW, ZW, WW 1949, WWV en WW 1986. Het probleem werd vanuit twee invalshoeken benaderd. In de eerste plaats heb ik mij geconcentreerd op de verschijningsvorm van het recht op periodieke uitkeringen. In de tweede plaats was mijn aandacht gericht op de betekenis van de procedure. In dit hoofdstuk vat ik de belangrijkste resultaten van het onderzoek samen. Dit doe ik aan de hand van een negental punten.

1 HET RECHT OP PERIODIEKE UITKERINGEN

Het recht op uitkering kan omschreven worden als het subjectieve recht dat een bepaald natuurlijk persoon de bevoegdheid verschaft om ten behoeve van zichzelf van een bepaald uitvoeringsorgaan te verlangen, dat dit hem op grond van sociaal erkende behoeften of noodsituaties een bedrag in geld ter beschikking stelt. Van een periodieke uitkering spreekt men wanneer het bedrag in geld niet ineens, maar meerdere malen in termijnen aan de uitkeringsgerechtigde behoort te worden verstrekt, waarbij op het moment dat de eerste van de reeks betalingen wordt verricht, nog onzeker is welke omvang het totale uitkeringsbedrag zal hebben.

Het recht op de periodieke uitkering heeft twee verschillende verschijningsvormen. De meeste van de onderzochte wetten voorzien in één voortdurend recht op de periodieke uitkering. Enkel het recht op uitkering ingevolge de WW 1949 heeft geen voortdurend karakter. Het recht op die uitkering dient men te beschouwen als een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben.

Indien het recht op periodieke uitkeringen de verschijningsvorm heeft van één voortdurend recht, stuit men op het onderscheid tussen het bij zijn ontstaan nog niet geheel bepaalde recht op de periodieke uitkeringen als zodanig, ook wel het stamrecht genoemd, en de afzonderlijke aanspraken op uitkering over een bepaalde tijdruimte van bijvoorbeeld een dag of een maand. Dit onderscheid komt men tegen in de Duitse sociaal zekerheidsrechtelijke literatuur en jurisprudentie. Aanzetten tot een dergelijke onderscheiding vindt men ook in de Nederlandse jurisprudentie en literatuur terug. Van belang voor het karakter van het stamrecht en de afzonderlijke aanspraken is met name een arrest uit 1988 van de Hoge Raad. Hij overwoog dat de aanspraak op een AAW uitkering (als zodanig) voor het vermogen van de uitkeringsgerechtigde geen zelfstandige betekenis heeft, náást de afzonderlijke rechten op de periodiek betaalbaar te stellen termijnen van de uitkering. Alleen laatstbedoelde rechten zouden als goederen zijn aan te merken. De betaling van een termijn doet, zo vervolgt de Hoge Raad, het betreffende recht tenietgaan en is dus niet een "vrucht" van dat recht.

Over de kwestie of het stamrecht, los van de afzonderlijke aanspraken, als een vermogensrecht moet worden beschouwd en zo ja, welke consequenties daaruit kunnen worden getrokken, heb ik mij in het onderzoeksverslag niet uitgelaten. Ook al beschouwt men het stamrecht, los van de afzonderlijke aanspraken, niet als vermogensrecht, dan hoeft dit niet te betekenen dat het onderscheid elke betekenis moet worden ontzegd. Het onderscheid levert een bruikbare voorstelling van zaken op om de complexe problematiek van het ontstaan en eindigen van het recht op periodieke uitkeringen te verduidelijken. Voor zo'n onderscheid is pas aanleiding, indien de wetgever zelf het recht op periodieke uitkeringen beschouwt als een eenheid, dat wil zeggen als een onverdeeld geheel. Dat is het geval wanneer de wetgever het recht op uitkering construeert als één voortdurend recht.

Men kan het stamrecht omschrijven als de bevoegdheid die de rechthabende heeft om ten behoeve van zich zelf van het uitvoeringsorgaan de betaling van de periodieke uitkering te verlangen. De daarmee corresponderende verplichting van het uitvoeringsorgaan zou men kunnen aanduiden als de stamrechtverplichting of stamplicht. Het verlangen van de gerechtigde is niet gericht op één bepaalde geldelijke prestatie, maar op een veelheid gelijksoortige, periodiek verschijnende, afzonderlijke prestaties, waarbij het totaal van de te verstrekken uitkeringen bij de aanvang van de reeks niet vaststaat. De bevoegdheid om de levering van één afzonderlijke geldelijke prestatie uit deze reeks te verlangen, vormt de inhoud van elke afzonderlijke aanspraak.

Elke wet die voorziet in één voortdurend recht op uitkering, kent regels die bepalen dat iemand die aan bepaalde nauwkeurig omschreven voorwaarden voldoet, "recht heeft op uitkering". De WAO en AAW kennen bepalingen die een iets andere formulering kennen. Daar wordt melding gemaakt van een "recht op toekenning van uitkering", indien iemand aan de in de wet opgesomde vereisten voldoet. De hiervoor bedoelde bepalingen bevinden zich alle in de paragrafen van de wet die blijkens hun opschrift "het recht op uitkering" of "de voorwaarden voor het recht op uitkering" betreffen. De ZW kent zo'n aparte paragraaf niet. Het artikel dat aangeeft onder welke voorwaarden iemand recht op ziekengeld heeft, heeft wel een centrale plaats in de wet gekregen. De hiervoor bedoelde regels bevatten de algemene voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht op uitkering. Zijn de gestelde voorwaarden niet allemaal vervuld, dan ontstaat het stamrecht op uitkering niet.

Meestal is wel duidelijk welke algemene voorwaarden de wet aan het ontstaan van het stamrecht op uitkering stelt. Die duidelijkheid is niet altijd gegeven. Zo is het de vraag of de beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden, als bedoeld in artikel 16 lid 1 sub b WW 1986, een algemene voorwaarde voor het ontstaan van het stamrecht op werkloosheidsuitkering is. Het antwoord op die vraag zou bevestigend moeten luiden wanneer men artikel 15 WW 1986 in samenhang met artikel 16 lid 1 WW 1986 bekijkt. De vraag moet echter ontkennend beantwoord worden gelet op het bepaalde in artikel 16 lid 5 WW 1986. In het geval dat iemand arbeids- en loonuren verliest, maar niet werkloos is, omdat de beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden ontbreekt, bewerkt artikel 16 lid 5 WW 1986 dat een recht op uitkering ontstaat dat meteen weer eindigt. De afwezigheid van de beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden verhindert derhalve niet het ontstaan van het stamrecht, maar doet enkel een bestaand stamrecht eindigen. Tot de algemene voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht behoort in het algemeen niet het feit dat het uitvoeringsorgaan een voor belanghebbende positieve beslissing heeft genomen. Uit het gebruik van de term "recht op toekenning van uitkering" in de WAO en AAW zou men kunnen afleiden dat de toekenningsbeslissing in die wetten wel een voorwaarde is voor het ontstaan van het stamrecht. Uit niets blijkt dat dit de bedoeling van de wetgever is geweest.

Een positieve beslissing is wel een voorwaarde voor het ontstaan van het recht op uitkering wanneer de wet aan het uitvoeringsorgaan de vrijheid heeft gegeven de uitkering al dan niet toe te kennen. Een dergelijke vrijheid ligt impliciet besloten in artikel 8 lid 3 WW 1986. Dit artikel betreft de bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan aan iemand op zijn verzoek het verloren gegaan werknemerschap te hergeven. Maakt het orgaan van deze

bevoegdheid gebruik en voldoet de betrokkene overigens aan de voorwaarden voor het recht, dan ontstaat het recht op werkloosheidsuitkering als gevolg van de beslissing. Het werknemerschap is immers een voorwaarde voor het ontstaan van het stamrecht.

Tot de algemene voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht behoort in het algemeen ook niet het feit dat de belanghebbende een aanvraag om uitkering ingediend heeft. Alleen de WW 1986 lijkt op deze regel een uitzondering te maken. Artikel 16 lid 5 van die wet kan zó uitgelegd worden dat het indienen van een aanvraag geldt als voorwaarde voor het ontstaan van het stamrecht op werkloosheidsuitkering. Zodra een aanvraag is ingediend, ontstaat het recht op uitkering met terugwerkende kracht vanaf het moment dat het in artikel 16 lid 1 sub a WW 1986 bedoelde urenverlies waarop de aanvraag betrekking heeft, zich voordoet en overigens aan de voorwaarden voor het recht op uitkering is voldaan. Overigens bleek uit het onderzoek dat artikel 16 lid 5 WW 1986 in strijd is met het systeem van de wet. In dit systeem past niet dat het al dan niet indienen van een aanvraag als subjectieve gedraging betekenis heeft voor het ontstaan en verder voortbestaan van het recht.

Behalve de bepalingen die de algemene voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht op uitkering bevatten, kent elke wet die voorziet in een voortdurend recht op uitkering, uitsluitingsgronden. De betreffende artikelen in de wet bepalen meestal dat iemand in bepaalde omstandigheden "geen recht heeft op uitkering". Ook hier hanteren de WAO en AAW een andere terminologie. Meestal bepalen die wetten dat iemand onder omstandigheden "geen recht heeft op toekenning van uitkering". Ook komt wel de formulering voor dat "geen toekenning plaatsvindt" of dat "met betrekking tot de uit de wet voortvloeiende aanspraken de arbeidsongeschiktheid buiten aanmerking gelaten wordt". Incidenteel zijn ook de uitsluitingsgronden in de andere wetten anders geformuleerd. Zo bepaalt de uitsluitingsgrond van artikel 29 lid 2, tweede volzin, ZW dat "geen ziekingeld wordt uitgekeerd". Artikel 16 lid 3 AWW bepaalt voorts dat "een kind tegelijkertijd slechts op grond van één overlijden wezenpensioen kan genieten". Ook voor zover op grond van artikel 13 AOW de uitkering volledig moet worden gekort, is er sprake van een uitsluitingsgrond.

De uitsluitingsgronden zijn bijna allemaal te vinden in de paragrafen van de wet die blijkens hun opschrift "het recht op uitkering" of "de voorwaarden voor het recht op uitkering" betreffen, indien zo'n paragraaf aanwezig is. Soms zijn de uitsluitingsgronden elders in de wet te vinden. Te denken valt bijvoorbeeld aan artikel 40 lid 2 AAW en 49 lid 2 WAO.

Voldoet iemand aan de algemene voorwaarden voor het ontstaan van het stamrecht, maar doen zich tegelijkertijd ook uitsluitingsgronden voor, dan ontstaat in het algemeen het stamrecht op uitkering niet. De uitsluitingsgronden van de WW 1986 hebben echter een ander karakter. De

wetgever heeft met de regeling van de eerste werkloosheidsdag in artikel 16 lid 5 WW 1986 de bedoeling gehad dat deze gronden niet het ontstaan van het recht op uitkering verhinderen, maar enkel een reeds bestaand recht op uitkering doen eindigen. Opmerking verdient dat de bedoeling van de wetgever niet in de tekst van de wet naar voren komt.

In een enkel uitzonderingsgeval verhindert de beslissing van het uitvoeringsorgaan dat een stamrecht ontstaat, ook al voldoet de betrokkene aan de algemene voorwaarden en zijn uitsluitingsgronden afwezig. Zo'n uitzondering komt voor in de WAO en AAW. Wanneer het uitvoeringsorgaan tijdens de ingevolge artikel 19 WAO en 6 AAW geldende wachttijd van 52 weken gebruik maakt van zijn in enkele specifieke gevallen gegeven bevoegdheid om met betrekking tot de uit de WAO en AAW voortvloeiende aanspraken de arbeidsongeschiktheid geheel buiten aanmerking te laten, verhindert de beslissing het ontstaan van het stamrecht. Wanneer het uitvoeringsorgaan de arbeidsongeschiktheid tijdelijk geheel buiten aanmerking laat, ontstaat na het verstrijken van de periode het stamrecht op uitkering alsnog, indien de betrokkene op dat moment aan de algemene voorwaarden voor het recht op uitkering voldoet en het recht op uitkering niet uitgesloten is.

4 HET EINDIGEN VAN HET STAMRECHT

De gronden voor het eindigen van het stamrecht op uitkering vindt men lang niet altijd in de paragrafen die blijkens hun opschrift "het recht op uitkering" of "de voorwaarden voor het recht op uitkering" betreffen. Veelal zijn de beëindigingsgronden zelfs niet eens uitdrukkelijk in de wet genoemd.

Soms maakt de wet wel uitdrukkelijk melding van het eindigen van het recht op uitkering, zoals bijvoorbeeld in artikel 20 WW 1986, 19 lid 1 WWV en 15 leden 1 en 3 AWW. Artikel 16 lid 4 AWW spreekt uitdrukkelijk over het verlies van het recht op uitkering.

In andere gevallen moet men de gronden voor het eindigen van het stamrecht afleiden uit het systeem van de wet. Uit het systeem van de WAO en AAW blijkt bijvoorbeeld duidelijk dat men onderscheid moet maken tussen de voorwaarden voor het ontstaan van het recht op uitkering, zodat toekenning kan plaatsvinden en de gronden die het einde van het recht met zich meebrengen en die aanleiding geven tot intrekking van de uitkering indien deze is toegekend. De in de WAO en AAW expliciet vermelde intrekkinggronden kan men beschouwen als gronden voor het eindigen van het stamrecht.

Meestal dient men de gronden voor het einde van het stamrecht af te leiden uit de bepalingen van de wet die de algemene voorwaarden voor het

ontstaan van het stamrecht of de uitsluitingsgronden bevatten. Uit sommige ontstaansvoorwaarden kan men geen beëindigingsgronden afleiden. Als men aan die voorwaarden voldoet, blijft men er noodzakelijkerwijze aan voldoen. Andere ontstaansvoorwaarden hebben een meer veranderlijk karakter. Niet altijd brengt het niet meer voldoen aan die voorwaarden met zich mee dat het recht op uitkering eindigt. Als iemand bijvoorbeeld na ingang van de WWV uitkering zijn werknemerschap verliest, eindigt het recht op uitkering niet. De meeste ontstaansvoorwaarden gelden echter tevens als voorwaarden voor het voortbestaan van het recht.

Men kan ook spreken van het eindigen van het stamrecht op een bepaalde datum als uit de wettelijke regeling blijkt dat iemand op en na die datum nooit en te nimmer de uitkering uitbetaald kan krijgen, ook niet als de omstandigheden zich wijzigen. Dit is bijvoorbeeld blijkens artikel 40 lid 1 AAW en 49 lid 1 WAO het geval, wanneer de betrokkene de eerste dag van de maand waarin hij 65 jaar zal worden, bereikt. Iets soortgelijks speelt wanneer men het einde van het stamrecht op uitkering moet afleiden uit de bepalingen die de uitkeringsduur betreffen. Het gaat bijvoorbeeld om bepalingen als artikel 29 lid 2, eerste zin ZW en 13 lid 2 AWW.

Voor het eindigen van het stamrecht is in het algemeen niet vereist dat het uitvoeringsorgaan een voor belanghebbende negatieve beslissing heeft genomen. Een negatieve beslissing is wel vereist, indien de wet aan het uitvoeringsorgaan de vrijheid geeft de uitkering al dan niet in te trekken. Met de bevoegdheid de uitkering al dan niet in te trekken is te vergelijken de bevoegdheid van de gemeente ingevolge artikel 14 WWV om de betrokkene al dan niet uit te sluiten van het recht op uitkering en de bevoegdheid van de bedrijfsvereniging ingevolge enkele artikelen van de WAO en AAW om met betrekking tot de uit die wetten voortvloeiende aanspraken de arbeidsongeschiktheid al dan niet geheel buiten aanmerking te laten. Sluit het uitvoeringsorgaan de betrokkene van het recht op uitkering uit ingevolge artikel 14 WWV of laat het ingevolge de AAW en WAO de arbeidsongeschiktheid geheel buiten aanmerking, dan bewerkt de beslissing dat het stamrecht op uitkering eindigt. Het is in sommige gevallen zelfs mogelijk dat de beslissing het bestaande stamrecht op uitkering teniet doet met ingang van de dag waarop het recht is ontstaan.

Enigszins merkwaardig is de figuur van het "gedeeltelijk eindigen van het recht op uitkering" ingevolge artikel 20 WW 1986. Wanneer de voorwaarden voor het gedeeltelijk eindigen gegeven zijn, blijft immers het stamrecht op uitkering gewoon bestaan. De uitkering wordt echter berekend naar de verminderde omvang van het verlies aan arbeidsuren. Het gedeeltelijk eindigen van het recht op uitkering brengt een verlaging van de uitkering met zich mee.

Het einde van het stamrecht is niet in alle gevallen definitief. De AWW, WAO, AAW, WWV en WW 1986 kennen de figuur van het herleven van het stamrecht op uitkering. Wanneer herleving plaatsvindt, kan de betrokkene wederom periodiek uitkering verlangen, ook al zijn niet alle voorwaarden voor het ontstaan van een nieuw stamrecht gegeven.

Tot de voorwaarden voor het herleven van het stamrecht behoort in het algemeen niet het feit dat de belanghebbende een aanvraag heeft ingediend. Ook is voor de herleving niet van belang of het uitvoeringsorgaan een heropeningsbeslissing heeft genomen. De WAO en AAW lijken een heropeningsbeslissing wel als eis te stellen voor de herleving van het recht. In tegenstelling immers tot de overige wetten, die uitdrukkelijk melding maken van de herleving van het recht, reppen de WAO en AAW over een "aanspraak op heropening" van uitkering. Uit niets blijkt echter dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat de heropeningsbeslissing een voorwaarde voor de herleving van het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering zou zijn.

Een beslissing is wel een voorwaarde voor de herleving van het stamrecht wanneer het uitvoeringsorgaan de vrijheid is gegeven al dan niet tot heropening over te gaan. Die vrijheid vindt men nergens expliciet in de wet, maar ligt soms impliciet in de wet besloten. Allereerst kan men denken aan de in artikel 8 lid 3 WW 1986 vervatte bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan om iemand de hoedanigheid van werknemer te hergeven. Is het stamrecht door het verlies van die hoedanigheid geëindigd en maakt het orgaan van de bevoegdheid om het werknemerschap te hergeven gebruik, dan herleeft het recht op uitkering als gevolg van de beslissing. Voorts kan men denken aan de bevoegdheid van het gemeentebestuur om iemand al dan niet tijdelijk van het recht op WWV uitkering uit te sluiten ingevolge artikel 14 van die wet en aan de vrijheid die de bedrijfsvereniging soms ingevolge de WAO en AAW heeft om de arbeidsongeschiktheid al dan niet tijdelijk geheel buiten aanmerking te laten. Besluit het uitvoeringsorgaan tot tijdelijke uitsluiting of het tijdelijk geheel buiten aanmerking laten van de arbeidsongeschiktheid, dan wordt in wezen niet alleen beslist dat het recht op uitkering eindigt, maar ook dat na het verstrijken van de termijn herleving plaatsvindt, indien andere gronden zich inmiddels niet tegen herleving verzetten.

Enigszins merkwaardig is de figuur van het herleven van het recht op werkloosheidsuitkering ingevolge artikel 21 WW 1986 nadat dit recht gedeeltelijk is geëindigd. Van een herleving van het recht op uitkering is echter geen sprake, omdat het recht gewoon is blijven voortbestaan, toen het gedeeltelijk eindigde. De herleving betekent in dit geval niet meer dan dat de uitkering wederom wordt berekend naar een grotere omvang van

het arbeidsurenverlies dan voorheen en dat derhalve de uitkering hoger wordt.

6 HET ONTSTAAN VAN AFZONDERLIJKE AANSPRAKEN

Is het stamrecht gericht op een veelheid van afzonderlijke geldelijke prestaties, de bevoegdheid om de levering van één afzonderlijke geldelijke prestatie te verlangen vormt de inhoud van elke afzonderlijke aanspraak uit deze reeks. In het kader van de AOW en AWW hebben de afzonderlijke aanspraken betrekking op de periode van een maand. Zij ontstaan in het algemeen iedere maand opnieuw. De overige wetten kennen afzonderlijke aanspraken die telkens op een dag betrekking hebben. Zij ontstaan in het algemeen iedere dag opnieuw. Men kan dit afleiden uit de berekeningsvoorschriften die de diverse wetten kennen.

De bepalingen in de wet die het bestaan en de omvang van de afzonderlijke aanspraken betreffen, vindt men op enkele uitzonderingen na niet in de paragrafen van de wet die blijkens hun opschrift "het recht op uitkering" of "de voorwaarden voor het recht op uitkering" betreffen. Deze bepalingen zijn in de regel in andere paragrafen en hoofdstukken van de wet te vinden. Deze paragrafen of hoofdstukken betreffen blijkens hun opschrift "de uitkering", "het bedrag en de duur van de uitkering", "het geldend maken van het recht op uitkering" en "de betaling van de uitkering" of "de toekenning, ingang, herziening, intrekking, (heropening) en betaling van de uitkering".

In het algemeen strekken de afzonderlijke aanspraken zich niet uit over periodes die vóór het ontstaan of na het eindigen van het stamrecht gelegen zijn.

Een uitzondering vindt men in de AOW en AWW. Het begin van de periode waarop de eerste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, ligt meestal aan het begin van de maand waarin het stamrecht op uitkering ontstaat. Evenzo is het einde van de periode waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft, meestal gelegen aan het einde van de maand waarin het stamrecht op uitkering eindigt. Dit alles heeft louter administratieve redenen. Voorkomen wordt dat de AOW en AWW uitkeringen over een gedeelte van de maand zouden moeten worden berekend.

In de ZW, WAO en AAW is voorts de dag waarop de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft gelegen na het einde van het stamrecht, indien aan degene aan wie uitkering is toegekend, die uitkering reeds is uitbetaald over een aantal dagen na diens overlijden. Die wetten gaan ervan uit dat, ofschoon het stamrecht door overlijden van de rechthebbende is geëindigd, de uitkering over die periode terecht is uitbetaald. Gelet op de bin-

ding tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken, moet men aannemen dat de afzonderlijke aanspraken, voor zover zij betrekking hebben op dagen gelegen na het overlijden, alle tegelijk met het einde van het stamrecht ontstaan. Deze regeling in ZW, WAO en AAW voorkomt dat kleine bedragen van de erfgenenamen worden teruggevorderd.

Een derde uitzondering vindt men in de WAO en AAW. In vele gevallen heeft het uitvoeringsorgaan, indien het stamrecht op uitkering (van rechtswege) eindigt, ingevolge die wetten de bevoegdheid om te bepalen op welke dag de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Wanneer het orgaan beslist dat die dag na het einde van het stamrecht valt, bestaan afzonderlijke aanspraken die betrekking hebben op dagen na het einde van het stamrecht. Gelet op de binding die deze aanspraken hebben met het stamrecht, kan men aannemen dat zij alle tegelijk met het einde van het stamrecht ontstaan.

Situaties waarin afzonderlijke aanspraken betrekking hebben op een periode die vóór het ontstaan of na het einde van het stamrecht gelegen zijn, komen zelden voor. Veel vaker bestaan er geen afzonderlijke aanspraken tijdens de duur van het stamrecht.

Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken kan zijn verhinderd door het feit dat de betrokkene niet voldoet aan de extra eisen die de wet stelt aan het ontstaan van die aanspraken. Dergelijke extra eisen komen voor in de ZW en de WWV. Voor het ontstaan van afzonderlijke aanspraken ingevolge de ZW geldt als extra voorwaarde dat de betrokkene feitelijk niet werkt of zijn werkzaamheden heeft gestaakt. Het indienen van een aanvraag geldt als voorwaarde voor het ontstaan van afzonderlijke aanspraken ingevolge de WWV. Bovendien geldt in de laatstgenoemde wet de eis dat de betrokkene op de dagen waarop de aanspraken betrekking hebben, arbeid zou hebben verricht ware hij niet werkloos. Het nemen van een voor belanghebbende positieve beslissing door het uitvoeringsorgaan is overigens in het algemeen niet een voorwaarde voor het ontstaan van afzonderlijke aanspraken. Een andere opvatting volgt niet dwingend uit het systeem of de bewoordingen van de wet.

Het ontstaan van afzonderlijke aanspraken tijdens de duur van het stamrecht kan ook zijn uitgesloten. De formulering van deze uitsluitingsgronden is zeer verschillend. Meestal schrijft de wet dwingend voor dat de uitkering over bepaalde dagen of gedurende een bepaalde periode niet mag worden uitbetaald. De uitsluiting wordt weer verzacht wanneer de wet aan het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid geeft om de niet uitbetaalde uitkering geheel of gedeeltelijk uit te betalen aan derden of, voor zover het van die mogelijkheid geen gebruik maakt, aan de betrokkene zelf, zodra de omstandigheden die tot het niet uitbetalen aanleiding hebben gegeven, geweken zijn. Maakt het uitvoeringsorgaan van een van deze bevoegdhe-

den gebruik, dan roept de beslissing de afzonderlijke aanspraken alsnog in het leven.

Wanneer de wet dwingend voorschrijft dat slechts een deel van het uitkeringsbedrag mag worden uitbetaald, is van een uitsluiting van afzonderlijke aanspraken geen sprake. Deze aanspraken hebben in dat geval enkel betrekking op een lager bedrag dan normaal. Soms heeft het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid de omvang van de beperking van de uitkering te verminderen. Maakt het orgaan van die bevoegdheid gebruik dan roept het alsnog de aanspraak op betaling van het hogere bedrag in het leven.

Afzonderlijke aanspraken vervallen soms van rechtswege. In de WAO, AAW, AOW, AWW en WW 1986 vervallen aanspraken wanneer de aanvraag om uitkering of, indien de wet daarin voorziet, de ambtshalve toekenning lang op zich laat wachten. In deze gevallen is het uitvoeringsorgaan bevoegd de vervallen aanspraken wederom in het leven te roepen indien zich een bijzonder geval voordoet. Vele van de onderzochte wetten kennen voorts een verval van afzonderlijke aanspraken, wanneer de uitkering weliswaar betaalbaar is gesteld, maar invordering gedurende langere tijd achterwege blijft. De WW 1986 geeft het uitvoeringsorgaan ook hier de mogelijkheid de vervallen aanspraken wederom in het leven te roepen indien zich een bijzonder geval voordoet.

Soms bewerkt een beslissing van het uitvoeringsorgaan dat afzonderlijke aanspraken niet ontstaan of, indien zij reeds zijn ontstaan, tenietgaan, terwijl overigens de voorwaarden voor het ontstaan van afzonderlijke aanspraken gegeven zijn. Ik doel hier op de gevallen dat het uitvoeringsorgaan gebruik maakt van zijn in artikel 27 WW 1986, 44 ZW, 14 lid 5 en 18 lid 3 AWW gegeven bevoegdheid de uitkering geheel te weigeren. Het gebruik maken van de in artikel 27 WW 1986 gegeven bevoegdheid de uitkeringsduur te beperken kan op termijn hetzelfde effect hebben. Ook wanneer het orgaan de in artikel 14 WWV gegeven bevoegdheid hanteert, het voor de werknemer geldende percentage van het dagloon tot nul te reduceren, bewerkt de beslissing dat geen afzonderlijke aanspraken bestaan. In deze gevallen verhindert een beslissing van het uitvoeringsorgaan dat, terwijl het stamrecht voortbestaat, gedurende de periode waarover de beslissing zijn werking uitstrekt afzonderlijke aanspraken bestaan.

Wanneer ingevolge artikel 44 ZW en 27 WW 1986 de uitkering gedeeltelijk geweigerd wordt of ingevolge artikel 14 WWV het voor de werknemer geldende percentage van het dagloon weliswaar wordt verlaagd, maar niet tot nul wordt teruggebracht, bewerkt de beslissing dat de afzonderlijke aanspraken betrekking hebben op een lager bedrag dan op grond van de objectieve gegevens zou mogen worden verwacht. Hetzelfde geldt als het uitvoeringsorgaan in het kader van de WAO en AAW gebruik maakt van

zijn bevoegdheid de arbeidsongeschiktheid met betrekking tot de uit die wetten voortvloeiende aanspraken ten dele buiten aanmerking te laten.

7 DE BETEKENIS VAN DE BESLISSING

In het voorafgaande kwam naar voren dat bij voortdurende rechten op uitkering een voor belanghebbende positieve beslissing soms een voorwaarde is voor het ontstaan of de herleving van het stamrecht, soms ook voor het ontstaan van afzonderlijke aanspraken. Voorts bleek dat een voor belanghebbende negatieve beslissing niet alleen een voorwaarde kan zijn voor het eindigen van het stamrecht, maar ook het ontstaan van zo'n stamrecht kan verhinderen. Soms moet het uitvoeringsorgaan een beslissing nemen om te bepalen op welke dag de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Een voor belanghebbende negatieve beslissing bewerkstelligt tenslotte in sommige gevallen, dat geen afzonderlijke aanspraken ontstaan, of dat die aanspraken, indien zij reeds waren ontstaan, tenietgaan, terwijl het stamrecht voortduurt. In al deze gevallen heeft de beslissing van het uitvoeringsorgaan een constitutieve werking. Zij schept een recht of doet een recht teniet.

In het normale geval heeft de beslissing van het uitvoeringsorgaan zo'n constitutieve werking niet. De toekennings-, intrekings- en heropeningsbeslissingen hebben meestal een vaststellend karakter. Zo stelt het uitvoeringsorgaan in zijn toekenningsbeslissing meestal vast dat naar zijn oordeel een stamrecht en een daarmee corresponderende plicht ontstaan is. Voorts stelt het vast op welk moment naar zijn oordeel de eerste afzonderlijke aanspraak en de daarmee corresponderende plicht ontstaan, welke hoogte deze aanspraak heeft en welke periode zij betreft. Tenslotte wordt vastgesteld in welke regelmaat de afzonderlijke aanspraken ontstaan, zolang de omstandigheden zich niet wijzigen. Gaat het om een intrekingsbeslissing dan stelt het uitvoeringsorgaan meestal vast, dat naar zijn oordeel het stamrecht op uitkering geëindigd is. Het orgaan constateert verder op welke dag of maand de laatste afzonderlijke aanspraak betrekking heeft. Een heropeningsbeslissing heeft voor de herleving van het recht dezelfde betekenis als een toekenningsbeslissing voor het ontstaan daarvan.

Uit het vaststellende karakter van deze beslissingen kan men niet afleiden dat zij geen eigen juridische werking zouden hebben en daarom niet als administratieve beschikkingen zouden kunnen worden aangemerkt. De vaststelling heeft immers een bindend karakter en brengt, juist omdat zij bindend is, verandering teweeg in de juridische situatie.

Zo heeft de geheel gebonden toekenningsbeslissing de strekking en is zij erop gericht dat het uitvoeringsorgaan de vastgestelde rechtsverhouding

bij zijn doen en nalaten jegens de belanghebbende als uitgangspunt moet nemen. Het bindende karakter van de toekenningsbeslissing brengt met zich mee dat de betalingen die het uitvoeringsorgaan doet, in overeenstemming moeten zijn met die beslissing. Bovendien hoeft het uitvoeringsorgaan niet eerder tot onvoorwaardelijke en definitieve betaling over te gaan dan nadat een toekenningsbeslissing is genomen. Wel bestaat voor het uitvoeringsorgaan de mogelijkheid en soms zelfs de verplichting om in afwachting van die beslissing voorlopig en voorwaardelijk uitkering te verlenen.

De toekenningsbeslissing heeft evenals het recht op uitkering een voortdurend karakter. Het uitvoeringsorgaan dient niet voor één enkele, maar juist voor meer handelingen de vastgestelde rechtsverhouding als uitgangspunt te nemen. Op basis van de toekenningsbeslissing worden, in geval zich geen bijzondere omstandigheden voordoen, in zekere regelmaat betalingen gedaan.

Was de toekenningsbeslissing in overeenstemming met de wettelijke bepalingen, dan heeft de geheel gebonden intrekkingbeslissing de strekking en is erop gericht dat het uitvoeringsorgaan bij zijn doen en nalaten jegens de belanghebbende van het einde van de eens in beginsel voor langere duur vastgelegde rechtsverhouding moet uitgaan. Dit betekent dat pas nadat de intrekkingbeslissing is gevallen, het uitvoeringsorgaan een ander uitgangspunt mag hanteren. Van een onvoorwaardelijk en definitief stoppen met het doen van betalingen is pas sprake wanneer een intrekkingbeslissing genomen is. In beginsel moet het uitvoeringsorgaan op grond van de oorspronkelijke toekenningsbeslissing met het doen van betalingen doorgaan tot aan het moment van intrekking. Vermoedt het uitvoeringsorgaan dat intrekking geboden is, maar heeft het hieromtrent nog niet voldoende zekerheid verkregen, dan bestaat veelal de mogelijkheid, soms zelfs de verplichting om voorlopig en voorwaardelijk met het doen van uitkering te stoppen. Men spreekt over het opschorten van de uitbetaling van de uitkering indien op basis van de toekenningsbeslissing nog geen enkele betaling is gedaan. Van schorsing spreekt men als na toekening reeds een of meer termijnen van uitkering zijn betaald.

Soms is een intrekkingbeslissing niet vereist. Zo hoeft ingevolge artikel 27 lid 1 AWW geen intrekking plaats te vinden van de tijdelijke weduwnuitkering die eindigt door het verstrijken van tijd. In dit geval mag het uitvoeringsorgaan ook zonder een intrekkingbeslissing genomen te hebben, ervan uitgaan dat de vastgestelde rechtsverhouding geëindigd is. De toekenningsbeslissing heeft, ingeval artikel 27 lid 1 AWW van toepassing is, van meet af aan een gelding voor bepaalde duur. De gelding van de beslissing eindigt na het verstrijken van die duur van rechtswege. Een voorafgaande mededeling van het uitvoeringsorgaan waarin aangekondigd wordt dat de rechtsverhouding geëindigd is, kan, omdat een besluit

dat op enig rechtsgevolg is gericht ontbreekt, niet als een administratieve beschikking worden aangemerkt.

Het karakter van de heropeningsbeslissing bij het herleven van het recht is te vergelijken met het karakter van de toekenningsbeslissing bij het ontstaan van het recht.

De toekennings-, intrekings- en heropeningsbeslissing krijgen zelfstandige betekenis wanneer zij niet in overeenstemming zijn met de dwingende wettelijke bepalingen. Dergelijke met de wet strijdige beslissingen zijn in het algemeen niet van rechtswege nietig. Zolang de beslissing geldt, dient het uitvoeringsorgaan bij zijn doen en nalaten jegens de belanghebbende van hetgeen het heeft vastgesteld uit te gaan, ook al bestaat er strijd met de wettelijke bepalingen. Dit betekent dat als het uitvoeringsorgaan ten onrechte heeft vastgesteld dat het recht op uitkering niet is ontstaan of herleefd, dit recht desondanks ontstaat of herleeft. Het uitvoeringsorgaan mag de aanspraak echter niet voldoen. Als het orgaan ten onrechte het einde van het recht heeft vastgesteld, is het recht blijven voortbestaan. Voldoening van de aanspraak is desondanks uitgesloten, omdat de uitkering ingetrokken is. Indien ten onrechte het ontstaan of de herleving van het recht op uitkering is vastgesteld, is dit recht niettemin niet ontstaan of herleefd. Het uitvoeringsorgaan dient evenwel op grond van de toekennings- of heropeningsbeslissing uitkering te verstrekken. Ook wanneer het uitvoeringsorgaan het einde van het recht vaststelt op een later tijdstip dan de wet voorschrijft, is dit recht tevoren reeds geëindigd. Het uitvoeringsorgaan mag echter niet onvoorwaardelijk en definitief met het doen van uitkering stoppen zolang de intrekingsbeslissing nog niet gevallen is.

De beslissingen van het uitvoeringsorgaan kunnen door de beroepsrechter worden getoetst indien zij in voor beroep vatbare vorm zijn afgegeven. Oordeelt deze rechter het beroep gegrond dan dient hij de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk te vernietigen. Voorts dient de rechter een keuze te maken of hij een uitspraak geeft die in de plaats komt van de bestreden beslissing, of bepaalt dat het uitvoeringsorgaan een nadere beslissing moet nemen met in achtneming van het rechterlijk oordeel.

Behalve de beroepsrechter kan ook het uitvoeringsorgaan zelf aan de gelding van de onjuiste beslissing een einde maken. Correctie van een onjuiste beslissing geschiedt door met terugwerkende kracht de onjuiste beslissing in te trekken en daarvoor in de plaats een juiste beslissing te stellen. Men spreekt ook wel over het terugkomen op een eerdere beslissing. Pas ná deze correctie kan de belanghebbende de achterstallige uitkering uitbetaald krijgen of bestaat voor het uitvoeringsorgaan in beginsel de mogelijkheid het onverschuldigd betaalde terug te vorderen.

Correctie van een onjuiste beslissing vindt niet altijd plaats. Zo is het uitvoeringsorgaan niet verplicht ten voordele van belanghebbende op een

onjuiste beslissing terug te komen. Het heeft een bevoegdheid die door de beroepsrechter slechts marginaal kan worden getoetst. Het ten nadele van de belanghebbende terugkomen op een onjuiste beslissing is door de wetgever soms direct, veelal indirect via de terugvorderingsregels beperkt. Ook de hantering van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen aan volledige correctie van de onjuiste beslissing in de weg staan. Indien en zolang de foutieve beslissing in stand blijft en voor zover geen correctie plaatsvindt, als deze al mogelijk zou zijn, moet het uitvoeringsorgaan van de onjuiste beslissing blijven uitgaan in zijn doen en nalaten jegens de betrokkene. Gelet daarop zou men een onderscheid kunnen maken tussen de materiële rechtspositie, die iemand aan de wet zelf ontleent, en de formele rechtspositie, die uit de onjuiste beslissing voortvloeit.

8 DE WW 1949

Het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken is kenmerkend voor voortdurende rechten op uitkering. Het onderscheid brengt met zich mee dat men bij die rechten voorwaarden en uitsluitingsgronden kan vinden zowel op het niveau van het stamrecht als op het niveau van de afzonderlijke aanspraken. Ook wanneer men het weigeren van de uitkering en de daarmee verwante rechtsfiguren onderzoekt dient men zich bij voortdurende rechten af te vragen of door het weigeren het stamrecht op uitkering wordt aangetast of enkel de afzonderlijke aanspraken. Kenmerkend voor voortdurende rechten bleek voorts dat de toekenningsbeslissing een voortdurend karakter heeft.

Bij het niet voortdurende recht op uitkering ingevolge de WW 1949 vindt men de bovengenoemde kenmerken niet terug. Zo kan men allereerst bij het recht op die uitkering het onderscheid tussen stamrecht en afzonderlijke aanspraken niet maken. Het recht op uitkering ingevolge de WW 1949 moet men zien als een reeks rechten, die elk een aflopend karakter hebben. In voorkomend geval gelden voor enkele van die rechten de bepalingen van de in WW 1949 geregelde wachtgeldverzekering. Voor de overige rechten gelden de specifieke bepalingen van de werkloosheidsverzekering. De algemene bepalingen van de verzekering bij onvrijwillige werkloosheid gelden voor de hele verzameling. In de tweede plaats hebben de toekenningsbeslissingen ingevolge de WW 1949 niet een voortdurend, maar een aflopend karakter.

De artikelen 21 lid 1, 27 en 35 WW 1949 bevatten de algemene vereisten om voor uitkering in aanmerking te komen. Ingevolge die bepalingen ontstaan aanspraken op wachtgeld en werkloosheidsuitkering dagelijks opnieuw. Het indienen van een aanvraag is geen voorwaarde voor het ontstaan van die aanspraken. Zo'n voorwaarde is in het algemeen ook

niet het feit dat het uitvoeringsorgaan een voor belanghebbende positieve beslissing neemt. Een positieve beslissing is weer wel voorwaarde voor het ontstaan van aanspraken als het uitvoeringsorgaan de vrijheid gegeven is de uitkering al dan niet toe te kennen. Een dergelijke vrijheid ligt impliciet besloten in artikel 7 lid 3 WW 1949. Dit artikel betreft de bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan te beslissen of, en zo ja in hoeverre, iemand het verloren gegaan werknemerschap herkrijgt. Omdat het werknemerschap een voorwaarde is voor het ontstaan van aanspraken ingevolge de WW 1949, heeft een positieve beslissing van het uitvoeringsorgaan tot gevolg dat iemand aan de voorwaarden voor het ontstaan van die aanspraken kan voldoen.

Artikel 31 lid 1 jo 39 WW 1949 bevat een aantal uitsluitingsgronden: ofschoon iemand kan voldoen aan de algemene voorwaarden voor het recht op uitkering over een dag, ontstaat voor die dag in beginsel, dat wil zeggen afgezien van de toepassing van artikel 31 lid 2 WW 1949, geen aanspraak op uitkering, wanneer een van de bijzondere gevallen van artikel 31 lid 1 jo 39 WW 1949 over die dag zijn werking uitstrekt. Op grond van artikel 31 lid 2 jo 39 WW 1949 kan het uitvoeringsorgaan in een aantal van die gevallen de uitsluiting van het recht op uitkering beperken tot een bepaalde termijn, die het te allen tijde kan herzien. Deze matigingsbevoegdheid kan men ook positief formuleren. Het artikel geeft het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid om over bepaalde dagen aanspraken op uitkering in het leven te roepen in weerwil van de omstandigheid dat zich een uitsluitingsgrond voordoet.

Behalve de in artikel 31 lid 1 WW 1949 genoemde gronden zijn er nog andere die het ontstaan van aanspraken op uitkering verhinderen. Deze gronden vindt men niet in de wet zelf, maar in de reglementen van de bedrijfsverenigingen en het Algemeen Werkloosheidsfonds die op basis van de wet tot stand zijn gekomen. Zo is het ontstaan van aanspraken uitgesloten zolang wachtdagen gelden of de toekenning van de uitkering is geschorst. Ook wanneer de reglementen dwingend voorschrijven dat de uitkering op nihil moet worden gesteld, is het ontstaan van aanspraken uitgesloten. Wanneer de reglementen dwingend voorschrijven dat de uitkering op een lager bedrag moet worden gesteld dan normaal, zonder dat er sprake is van een nihilstelling, ontstaan de aanspraken op uitkering weliswaar, maar hebben betrekking dit lagere bedrag.

Aanspraken op uitkering over bepaalde dagen vervallen soms na enige tijd van rechtswege. Hiervan is allereerst sprake wanneer het verzoek om uitkering over die dagen lang op zich laat wachten. Voorts vervalt de aanspraak over een dag, wanneer de uitkering over die dag weliswaar betaalbaar is gesteld, maar invordering gedurende langere tijd achterwege blijft.

Soms leggen de reglementen het uitvoeringsorgaan niet de verplichting op de uitkering over bepaalde dagen te verminderen of in te houden, maar geven zij een bevoegdheid daartoe. Maakt het orgaan van de inhoudingsbevoegdheid gebruik, dan verhindert de beslissing dat aanspraken op uitkering over die dagen ontstaan. Indien reeds over die dagen aanspraken op uitkering waren ontstaan, dan gaan zij alsnog door de beslissing van het uitvoeringsorgaan teniet. Besluit het uitvoeringsorgaan de uitkering te verminderen, dan bewerkt de beslissing dat de aanspraken over die dagen betrekking hebben of, zo zij reeds zijn ontstaan, betrekking krijgen op een lager bedrag dan normaal.

De reeks rechten ingevolge de WW 1949 heeft een zekere maximale omvang. Per uitkeringsjaar kan maximaal over een bepaald aantal dagen, al dan niet onafgebroken, daadwerkelijk uitkering worden genoten. Bovendien eindigt de uitkering ter zake van eenzelfde werkloosheidsgeval in ieder geval na 78 weken. Opvallend is dat wanneer de uitkering over een of meer dagen ingevolge de reglementen op een lager bedrag dan normaal is vastgesteld, de uitkering geacht wordt over minder dagen te zijn toegekend.

Zijn de algemene voorwaarden om voor de uitkering in aanmerking te komen niet langer gegeven, doet zich een uitsluitingsgrond voor, besluit het uitvoeringsorgaan tot volledige inhouding of wordt de maximale omvang van de uitkering bereikt, dan kan niet gezegd worden dat het recht op uitkering eindigt. Er ontstaan enkel geen nieuwe rechten in de reeks. Ook van een herleving van het recht op uitkering ingevolge de WW 1949 kan niet gesproken worden. Voldoet de belanghebbende wederom aan de algemene voorwaarden om voor uitkering in aanmerking te komen, valt een uitsluitingsgrond weg of besluit het orgaan de uitkering niet langer in te houden, dan ontstaan, zolang de maximale omvang van de uitkering niet is bereikt, wederom iedere dag opnieuw rechten op uitkering.

In het voorafgaande kwam naar voren dat bij het niet voortdurende recht op de uitkering ingevolge de WW 1949 een positieve beslissing van het uitvoeringsorgaan soms een voorwaarde is voor het ontstaan van aanspraken ingevolge die wet. Het komt ook voor dat een negatieve beslissing van het uitvoeringsorgaan aanspraken op uitkering over bepaalde dagen tenietdoet of verhindert dat zij ontstaan. In deze gevallen heeft de beslissing een constitutieve werking. Zij schept een recht of doet een recht teniet.

In het normale geval hebben de beslissingen ingevolge de WW 1949 zo'n constitutieve werking niet. De beslissingen van het uitvoeringsorgaan hebben meestal een vaststellend karakter. Zo stelt het uitvoeringsorgaan in een toekenningsbeslissing vast dat over een bepaalde dag recht op uitkering bestaat. Zo'n toekenningsbeslissing ingevolge de WW 1949 heeft, evenmin als het recht op uitkering ingevolge die wet, een voortdurend

karakter. De beslissing ziet slechts op de bindende vaststelling van het recht op uitkering over één enkele dag. Op basis van die beslissing wordt over die dag onvoorwaardelijk en definitief uitgekeerd. Dit betekent dat regelmatig, desnoods dagelijks, een toekenningsbeslissing moet worden genomen. De uitkering ingevolge de WW 1949 wordt verstrekt op basis van een reeks vervolgbeslissingen.

9 BETALING VAN DE PERIODIEKE UITKERING

Een periodieke uitkering wordt niet in één keer, maar meerdere malen in termijnen betaald. Wanneer het recht op de periodieke uitkering de verschijningsvorm heeft van één voortdurend recht, doet betaling van de over een bepaalde dag of maand verschuldigde uitkering de afzonderlijke aanspraak over die dag of maand tenietgaan. Het stamrecht op uitkering eindigt echter vooralsnog niet door zo'n betaling. Dit recht is immers niet gericht op één bepaalde prestatie maar op een veelheid van afzonderlijke prestaties, waarbij het totaal van de te verstrekken uitkeringen bij de aanvang van de reeks niet vaststaat. Het stamrecht gaat pas teniet door voldoening van de laatste afzonderlijke aanspraak. De WW 1949 voorziet niet in één voortdurend recht op uitkering, maar in een reeks rechten die elk afzonderlijk een aflopend karakter hebben. De rechten in die reeks gaan telkens door levering van de uitkering teniet.

Het tot toekenning bevoegde uitvoeringsorgaan is in eerste instantie geroepen de uitkering te betalen. Soms wordt de uitbetaling door een ander dan het tot toekenning bevoegde orgaan mogelijk gemaakt. De meeste wetten en de daarop gebaseerde regelingen geven precies aan in welke gevallen en onder welke voorwaarden het tot toekenning bevoegde uitvoeringsorgaan de uitbetaling van de uitkering aan derden mag overlaten. De WW 1949 en de daarop gebaseerde regelingen kennen een daarop gerichte bepaling niet. De betaling van de uitkering kan daarom door een ander geschieden voor zover althans de verbintenis naar haar inhoud en strekking zich daartegen niet verzet. Zo staat het aan het tot toekenning bevoegde uitvoeringsorgaan binnen de genoemde grenzen vrij om met een derde overeen te komen dat die derde in eigen naam tot kwijting van de schuldenaar de uitkering ingevolge de WW 1949 betaalt.

De uitkering dient in beginsel aan de uitkeringsgerechtigde zelf te worden uitbetaald. Wanneer de gerechtigde een ander machtigt de uitkering in ontvangst te nemen, moet het uitvoeringsorgaan aan die ander uitbetalen. Er zijn in de onderzochte wetten tal van bepalingen te vinden die betaling van (een deel van) de uitkering aan derden mogelijk maken, zonder dat de uitkeringsgerechtigde daarmee instemt. De wetgever liet uitbetaling aan derden toe om het doel van de uitkering beter tot zijn recht te laten ko-

men, om de administratie van het uitvoeringsorgaan te verlichten of om compensatiemogelijkheden voor andere uitvoeringsorganen te scheppen. Het tijdstip waarop de eerste termijn van de periodieke uitkering moet worden betaald, is afhankelijk van het tijdstip waarop het uitvoeringsorgaan de toekenningsbeslissing of, voor zover het de WW 1949 betreft, de eerste uit een reeks toekenningsbeslissingen genomen heeft. Enkele van de onderzochte wetten geven aan binnen welke termijn het bevoegde uitvoeringsorgaan tot afgifte van een toekenningsbeslissing en tot betaling van de eerste termijn moet overgaan. Zo moet de toekenningsbeslissing ingevolge de WW 1986 uiterlijk binnen drie maanden na aanvang van de procedure genomen worden en de betaling uiterlijk binnen een maand daarna plaatsvinden. Uitbetaling van de uitkering ingevolge de WW 1949 geschiedt volgens de diverse reglementen per kalenderweek en wel zoveel mogelijk aan het eind van de kalenderweek of in de daarop volgende kalenderweek. Uitgangspunt van de regelgevers is geweest dat de toekenning van die uitkering over een bepaalde dag en de betaling daarvan in het algemeen niet lang op zich hoeven laten wachten. Artikel 47 ZW verplicht het uitvoeringsorgaan tenslotte binnen 1 à 2 weken een beslissing te nemen en tot betaling van de eerste termijn van het ziekingeld over te gaan. Meestal geeft de wet geen regeling. Desalniettemin moet het uitvoeringsorgaan ervoor zorgen dat spoedig na aanvang van de procedure een beslissing genomen wordt en dat betaling van de eerste termijn snel op de toekenning volgt.

Heeft het recht op de periodieke uitkering de verschijningsvorm van een voortdurend recht dan worden de volgende termijnen van de uitkering op basis van dezelfde toekenningsbeslissing betaald. Zolang die beslissing niet wordt ingetrokken of van rechtswege vervalt en voor zover de uitkering niet wordt geweigerd en geen beperkingen in de uitbetaling van de uitkering worden vastgesteld of in het leven worden geroepen, dienen de verdere betalingen met een zekere regelmaat te volgen op basis van de oorspronkelijke toekenning. De wetten geven meestal een aanwijzing met welke regelmaat betaald dient te worden. Betaling van de uitkering per maand is regel in de AOW, AWW, WAO, AAW en WW 1986. Het ziekingeld dient wekelijks of tweewekelijks te worden betaald. De WWV geeft niet aan in welke termijnen de uitkering uitbetaald moet worden. Men kan aannemen dat het uitvoeringsorgaan bevoegd is te bepalen in welke termijnen de WWV uitkering zal worden betaald.

De uitkering ingevolge de WW 1949 wordt betaald op basis van een reeks vervolgbeslissingen. Omdat op basis van één toekenningsbeslissing ingevolge de WW 1949 slechts één enkele betaling plaatsvindt, hangen de tijdstippen waarop de termijnen van de periodieke uitkering worden betaald telkens af van het moment, waarop het uitvoeringsorgaan een nieuwe toekenningsbeslissing neemt.

Zolang een toekenningsbeslissing door een vertraging in de besluitvorming op zich laat wachten, hoeft het uitvoeringsorgaan de uitkering niet onvoorwaardelijk en definitief te betalen. De rechthebbende kan als gevolg van de vertraagde uitbetaling schade lijden. Hij heeft weinig mogelijkheden om die schade vergoed te krijgen. Wel kan het uitvoeringsorgaan schade voorkomen door in afwachting van een toekenningsbeslissing een voorschot te verlenen. Soms is het uitvoeringsorgaan zelfs verplicht een voorschot te verstrekken. Zo'n voorschot moet men zien als een voorlopige en voorwaardelijke uitkering. Het uitvoeringsorgaan voorkomt ook dat schade geleden wordt wanneer het op basis van een nog niet geheel voltooid onderzoek toch reeds tot toekenning van uitkering overgaat. Men zou een toekenning op basis van een nog niet afgerond onderzoek een voorlopige toekenning kunnen noemen, omdat ten tijde van het nemen van de beslissing al rekening gehouden wordt met de omstandigheid dat na afronding van het onderzoek herziening of intrekking al dan niet met terugwerkende kracht kan volgen. In praktijk blijkt de arbeidsongeschiktheidsuitkering ingevolge de WAO en AAW soms voorlopig te worden toegekend. In het kader van de uitvoering van de WAO en AAW worden ook wel eens betalingen van feitelijke aard gedaan in afwachting van de voltooiing van het onderzoek. Aan deze betalingen ligt geen beslissing tot voorschotverlening ten grondslag en ook geen als voorlopig te duiden toekenningsbeslissing. Ook op deze wijze voorkomt het uitvoeringsorgaan dat de betrokkene van uitkering verstoken blijft gedurende de looptijd van het onderzoek.

Wordt de periodieke uitkering betaald op basis van een toekenningsbeslissing die een gelding heeft voor onbepaalde duur, dan is het uitvoeringsorgaan niet bevoegd onvoorwaardelijk en definitief met het doen van uitkering te stoppen, voordat de uitkering is ingetrokken. Indien de intrekkingbeslissing door een vertraging in de besluitvorming lang op zich laat wachten kan het uitvoeringsorgaan voorkomen dat, achteraf bezien, ten onrechte of teveel aan uitkering is betaald door in afwachting van een intrekkingbeslissing de uitkering te schorsen. Het schorsen van de uitkering moet men zien als het voorlopig en voorwaardelijk stoppen met het doen van uitkering.

Afzonderlijke aanspraken gaan meestal door levering van de verschuldigde uitkering teniet. Het uitvoeringsorgaan dat uitkering verschuldigd is aan een uitkeringsgerechtigde, kan zich veelal ook op compensatie beroepen, wanneer het van de uitkeringsgerechtigde iets te vorderen heeft. Ruime compensatiemogelijkheden bestaan met name wanneer het uitvoeringsorgaan een vordering heeft tot terugbetaling van hetgeen het eens ten onrechte of teveel aan uitkering heeft betaald.

CONCLUSIE

De conclusie die uit mijn onderzoek kan worden getrokken zou ik als volgt kort willen samenvatten. Met de vervanging van de WW 1949 door de WW 1986 vertonen alle hier onderzochte wetten voor wat betreft het recht op de periodieke uitkering een gelijke structuur. Al die wetten kennen de constructie van één voortdurend recht op die uitkering. In die wetten kan men ook het onderscheid onderkennen tussen het recht op uitkering als zodanig, dat ik in dit onderzoek heb aangeduid als het stamrecht en hetgeen daarvan uitbetaald moet worden. Het bedrag per dag of per maand dat uitbetaald moet worden vormt het voorwerp van elke afzonderlijke aanspraak. Uit het onderzoek bleek dat deze constructie niet in alle gevallen even duidelijk in de wet is neergelegd. Deze onduidelijkheden worden veroorzaakt niet alleen door de weinig consistente terminologie die de wetgever gebruikt, maar ook door de verschillen in systematiek van de diverse wettelijke regelingen. Het is mijns inziens wenselijk om de terminologie en de systematiek van de diverse wetten voor wat betreft het recht op periodieke uitkeringen te verbeteren en op elkaar af te stemmen. De doorzichtigheid van het stelsel van sociale zekerheid zou daarmee zijn gediend.

ZUSAMMENFASSUNG

Im Mittelpunkt dieser Studie steht die Frage nach dem Entstehen und dem Erlöschen des Rechtsanspruchs auf wiederkehrende Geldleistungen nach Maßgabe einer Reihe besonderer sozialer Sicherheitsgesetze. Gegenstand der Untersuchung sind folgende Gesetze: das Allgemeine Altersgesetz (AOW), das Allgemeine Witwen- und Waisengesetz (AWW), das Gesetz über die Arbeitsunfähigkeitsversicherung (WAO), das Allgemeine Arbeitsunfähigkeitsgesetz (AAW), das Krankenversicherungsgesetz (ZW) und das Arbeitslosigkeitsgesetz 1986 (WW 1986). Auch das Arbeitslosigkeitsgesetz von 1949 (WW 1949) und das Arbeitslosenhilfegesetz (WWV) werden in die Untersuchung einbezogen, wenngleich diese Gesetze inzwischen durch ein neues Gesetz, das Arbeitslosigkeitsgesetz von 1986 (WW 1986), ersetzt worden sind. Das Problem wird aus zweierlei Sicht angegangen. Zunächst wird die Erscheinungsform des Rechtsanspruchs auf wiederkehrende Geldleistungen dargestellt. Zweiter inhaltlicher Schwerpunkt ist die Bedeutung des Verfahrens. Im nachfolgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Studie zusammengefaßt.

In Kapitel 2 kommen einige allgemeine Gesichtspunkte des Anspruchs auf wiederkehrende Geldleistungen zur Sprache. Der Geldleistungsanspruch wird definiert als das subjektive Recht, das eine bestimmte natürliche Person dazu berechtigt, vom zuständigen Leistungsträger aufgrund sozial anerkannter Bedarfs- oder Notsituationen die Auszahlung eines Geldbetrages für sich zu verlangen. Von einer wiederkehrenden Geldleistung spricht man, wenn die Auszahlung eines Geldbetrages nicht auf einmal, sondern ratenweise an den Leistungsberechtigten zu erfolgen hat, wobei zum Zeitpunkt der ersten einer Folge weiterer Zahlungen noch Unklarheit über den Umfang des insgesamt auszufehlenden Leistungsbetrages besteht.

Der Anspruch auf wiederkehrende Geldleistungen kann zwei unterschiedliche Erscheinungsformen haben. Die Studie ergibt, daß in den meisten der untersuchten Gesetze ein auf wiederkehrende Geldleistungen gerichteter Daueranspruch vorgesehen ist. Lediglich der Geldleistungsanspruch aus dem Arbeitslosigkeitsgesetz von 1949 (WW1949) hat keinen dauerhaften Charakter. Der Leistungsanspruch aus diesem Gesetz ist als

eine Reihe von Ansprüchen anzusehen, bei der jeder einzelne einen ablaufenden Charakter hat.

Hat der Rechtsanspruch auf wiederkehrende Geldleistungen die Erscheinungsform eines Daueranspruchs, so stößt man auf den Unterschied zwischen dem bei seiner Entstehung dem Umfang nach noch nicht ganz feststehenden Anspruch auf wiederkehrende Geldleistungen als solchem auch stammrecht genannt, und den einzelnen, sich über bestimmte Zeiträume erstreckenden Geldleistungsansprüchen. Dieser Unterschied findet sich im deutschen Schrifttum und in der deutschen Jurisprudenz über das soziale Sicherheitsrecht. Ansätze zu einer solchen Unterscheidung findet man in der niederländischen Jurisprudenz und Literatur wieder. Für den Charakter des Stammrechts und der Einzelansprüche ist insbesondere ein Urteil des Hoge Raad aus dem Jahre 1988 von Bedeutung. Nach dessen Auffassung habe der Anspruch auf eine AAW-Leistung (an sich) neben den Einzelansprüchen auf die wiederkehrend fälligen Einzelgeldleistungen für das Vermögen des Leistungsberechtigten keine selbständige Bedeutung. Lediglich letztere Ansprüche seien als Güter zu bezeichnen. Durch die Erbringung einer Einzelgeldleistung, so fährt der Hoge Raad fort, erlösche der Anspruch an sich. Der Einzelanspruch sei somit nicht eine "Frucht" des Stammrechts.

Bei Frage, ob das Stammrecht, abgesehen von den Einzelansprüchen, als Vermögensbestandteil anzusehen ist und, wenn ja, welche Konsequenzen daraus gezogen werden können, ist im Untersuchungsbericht unbesprochen geblieben. Auch wenn man das Stammrecht, abgesehen von den Einzelansprüchen, nicht als Vermögensbestandteil betrachtet, braucht dies nicht zu heißen, daß diesem Unterschied jede Bedeutung abzusprechen ist. Zur Verdeutlichung der komplexen Problematik der Entstehung und des Erlöschens des Anspruchs auf wiederkehrende Geldleistungen vermittelt der Unterschied ein brauchbares Bild. Anlaß zu einem solchen Unterschied gibt es erst dann, wenn der Gesetzgeber selber den Anspruch auf wiederkehrende Geldleistungen als eine Einheit, daß heißt als eine unverteilte Gesamtheit betrachtet. Das ist dann der Fall, wenn der Gesetzgeber den Geldleistungsanspruch als einen Daueranspruch konstruiert.

Man kann das Stammrecht definieren als die Befugnis des Berechtigten, vom Leistungsträger die Erbringung der wiederkehrenden Geldleistung zu verlangen. Die Forderung des Berechtigten ist nicht auf eine bestimmte Geldleistung gerichtet, sondern auf eine Vielheit von periodisch fälligen Einzelleistungen, wobei die Gesamtheit der zu erbringenden Geldleistungen am Anfang der periodischen Kette nicht feststeht. Die Befugnis, die Erbringung einer Einzelgeldleistung aus dieser Reihe zu fordern, bildet den Inhalt jedes Einzelanspruchs.

In Kapitel 3 geht es um die Frage, zu welchem Zeitpunkt der Anspruch auf wiederkehrende Geldleistungen entsteht. Bei Gesetzen, die einen Daueranspruch vorsehen, wird zunächst der Frage nachgegangen, wann das Stammrecht entsteht. Die Studie ergibt, daß das Stammrecht im allgemeinen unabhängig davon entsteht, ob der Beteiligte eine Geldleistung beantragt hat. Lediglich das Arbeitslosigkeitsgesetz von 1986 (WW86) bildet hinsichtlich dieser Regel eine Ausnahme. Auch eine Bewilligung der Leistung für den Beteiligten ist im allgemeinen keine Voraussetzung für das Entstehen des Stammrechts. Das ist nur dann anders, wenn das Gesetz dem Leistungsträger die Freiheit eingeräumt hat, die Leistung zu gewähren oder nicht.

Als nächstes wird untersucht, zu welchen Zeitpunkten die Einzelansprüche entstehen und auf welchen Zeitraum sich diese Ansprüche erstrecken. Zur Beantwortung dieser Fragen ist den in den untersuchten Gesetzen vorkommenden Beginn- und Bemessungsvorschriften Bedeutung beigemessen worden. Die Beginnvorschriften bestimmen, wann der erste Einzelanspruch entsteht. Die Bemessungsvorschriften bestimmen, auf welchen Zeitraum sich diese Ansprüche beziehen und deswegen implizite zu welchen Zeitpunkten die dem ersten Einzelanspruch folgenden Ansprüche entstehen. Betrachtet man die untersuchten Gesetze in diesem Licht, so stellt sich heraus, daß sich die einzelnen AOW- und AWW-Leistungsansprüche auf einen Zeitraum von einem Monat erstrecken. Jeden Monat entsteht erneut ein Einzelanspruch. Einzelne Leistungsansprüche aus den Gesetzen ZW, WAO, AAW, WWV und WW 1986 entstehen täglich neu. Weiter zeigt sich, daß lediglich im Rahmen des Arbeitslosigkeitsgesetzes von 1986 (WW1986) und der beiden Arbeitsunfähigkeitsgesetze (WAO und AAW) der erste Einzelanspruch im allgemeinen gleichzeitig mit dem Stammrecht entsteht. Nach dem Krankenversicherungsgesetz (ZW) und dem Arbeitslosenhilfegesetz (WWV) entsteht der erste Einzelanspruch oft erst, nachdem das Stammrecht entstanden ist. Beim Krankenversicherungsgesetz spielt unter anderem das System der sogenannten Karenztage eine Rolle. Das Arbeitslosenhilfegesetz räumt dem Beteiligten sogar grundsätzlich die Möglichkeit ein, selber das Entstehen des ersten Einzelanspruchs zu bestimmen. Etwas eigenartig ist, daß das Anfangsdatum der AOW- und der AWW-Leistung eine kurze Zeitspanne vor dem Entstehen des Stammrechts liegen kann. Das hat rein verwaltungstechnische Gründe. Somit wird vermieden, daß die AOW- und AWW-Leistungen über einen Teil eines Monats zu berechnen wären.

Aus dem Wortlaut und dem System der untersuchten Gesetze, die einen Daueranspruch auf Geldleistung vorsehen, geht schließlich nicht zwingend hervor, daß eine Bewilligung Voraussetzung für das Entstehen von Einzelansprüchen ist, wenn dem Leistungsträger diesbezüglich kein Verhaltensspielraum eingeräumt worden ist. Im allgemeinen gewähren die

Beginn- und Bemessungsvorschriften dem Leistungsträger eine solche Freiheit nicht.

Wird dem Leistungsträger beim Zustandekommen eines Bewilligungsbescheids kein Verhaltensspielraum eingeräumt, so hat ein solcher Bescheid gemäß den gesetzlichen Vorschriften einen deklaratorischen Charakter. Der Leistungsträger stellt fest, daß ein Stammrecht entstanden ist. Er stellt weiter fest, zu welchem Zeitpunkt der erste Einzelanspruch entsteht, in welcher Höhe dieser lautet und über welchem Zeitraum er sich erstreckt. Schließlich wird festgestellt, mit welcher Häufigkeit Einzelansprüche entstehen, solange sich die Umstände nicht ändern. Diese Feststellung hat einen bindenden Charakter. Der bindende Charakter des Bewilligungsbescheids bringt mit sich, daß die vom Leistungsträger geleisteten Zahlungen dem Bescheid entsprechen müssen. Außerdem braucht der Leistungsträger mit der vorbehaltlosen und endgültigen Zahlung erst nach Feststehen des Bewilligungsbescheids anzufangen. Wie der Leistungsanspruch hat auch der Bewilligungsbescheid einen Dauercharakter. Der Leistungsträger hat nicht hinsichtlich einer einzigen, sondern gerade hinsichtlich mehrerer Handlungen das festgelegte Rechtsverhältnis zum Ausgangspunkt zu nehmen. Wenn sich keine besonderen Umstände ergeben, wird aufgrund des Bewilligungsbescheids mit gewisser Regelmäßigkeit gezahlt.

Das Arbeitslosigkeitsgesetz von 1949 (WW 1949) sieht eine Reihe von Ansprüchen vor, bei der jeder einzelne Anspruch einen ablaufenden Charakter hat. Aus den Artikeln 21, 27 und 35 dieses Gesetzes ist ersichtlich, daß die in dieser periodischen Kette vorkommenden Ansprüche täglich neu entstehen, auch ohne vorausgegangenen Leistungsantrag oder für den Beteiligten ergangenen Bewilligungsbescheid. Für das Entstehen eines Anspruchs wird ein Bewilligungsbescheid jedoch vorausgesetzt, wenn der Leistungsträger den Verhaltensspielraum hat, die sich über bestimmte Tage erstreckende Geldleistung zu bewilligen oder nicht. Ist dieser Verhaltensspielraum nicht vorgesehen, so hat ein Bewilligungsbescheid gemäß dem Gesetz deklaratorische Bedeutung. Weiterhin besitzt ein solcher Bescheid ebensowenig wie der Leistungsanspruch einen Dauercharakter. Der Bewilligungsbescheid beschränkt sich lediglich auf die bindende Feststellung des sich über einen einzigen Tag erstreckenden Leistungsanspruchs. Aufgrund dieses Bescheids wird über diesen Tag die Leistung vorbehaltlos und endgültig erbracht. Dies bedeutet, daß regelmäßig, notfalls täglich, ein Bewilligungsbescheid erforderlich ist. Die Leistung aus dem WW 1949 wird aufgrund einer Reihe aufeinanderfolgender Entscheidungen erbracht.

In Kapitel 4 kommt die Frage zur Sprache, wann ein Anspruch auf wiederkehrende Geldleistungen erlischt. Bei Gesetzen, die einen Daueranspruch auf wiederkehrende Geldleistung vorsehen, ist zunächst unter-

sucht worden, wann das Stammrecht erlischt. Als nächstes wird der Frage nachgegangen, wann der letzte Einzelanspruch entsteht und auf welchen Tag oder Monat er sich bezieht. Der Tag oder das Monatsende, worauf sich der letzte Einzelanspruch erstreckt, ist in dieser Studie bezeichnet worden als der Tag, an dem die Geldleistung endet.

Es hat sich herausgestellt, daß für das Erlöschen des Stammrechts ein Aufhebungsbescheid des Leistungsträgers an den Beteiligten nicht erforderlich ist. Das Stammrecht erlischt im allgemeinen von Rechts wegen. Dies wäre lediglich anders, wenn dem Leistungsträger die Freiheit eingeräumt worden wäre, die bewilligte Leistung rückgängig zu machen oder nicht.

Weiterhin erstreckt sich der letzte Einzelanspruch meistens bis auf den Tag, an dem das Stammrecht erlischt. Das trifft jedenfalls zu für das Arbeitslosigkeitsgesetz von 1986 (WW 1986), das Arbeitslosenhilfegesetz (WWV) und in der Regel auch für das Krankenversicherungsgesetz (ZW). Nach letzterem Gesetz jedoch, wie auch nach den beiden Arbeitsunfähigkeitsgesetzen (WAO und AAW) fallen das Ende des Stammrechts und das der Leistung nicht zusammen, wenn die Geldleistung demjenigen, dem sie bewilligt wurde, bereits über einige Tage nach dessen Ableben erbracht wurde. Diese Gesetze gehen davon aus, daß die über jene Tage erbrachte Leistung zurecht erfolgt ist. Das hat zur Folge, daß wo für besagte Tage Einzelansprüche bestehen, das Stammrecht währenddessen erloschen ist. Unter Berücksichtigung der Bindung zwischen Stammrecht und Einzelansprüchen ist anzunehmen, daß letztere Ansprüche, soweit sie sich auf nach dem Ableben gelegene Tage beziehen, alle gleichzeitig mit dem Stammrecht entstehen. Diese Regelung in ZW, WAO und AAW verhindert, daß kleine beträge von den Erben zurückgefordert werden. Im Rahmen des Altersgesetzes (AOW) und des Witwen- und Waisengesetzes (AWW) endet der Zeitraum, auf den der letzte Einzelanspruch erstreckt, meistens zum Ende des Monats, in dem das Stammrecht erlischt. Manchmal aber wird die Geldleistung eingestellt am Ende des Monats, der dem, in dem das Stammrecht erlischt, vorausgeht. Daß das Erlöschen des Stammrechts und die Einstellung der Geldleistung nicht zusammenfallen, hat rein verwaltungstechnische Gründe. Vermieden wird, daß die AOW- und AWW-Leistungen über einen Teil des Monats zu berechnen wären.

Eine Besonderheit ergibt sich im WAO- und im AAW-Gesetz. Wenn die Geldleistung bewilligt worden ist und das Stammrecht anschließend (von Rechts wegen) erlischt, ist der Leistungsträger nach Maßgabe dieser Gesetze in vielen Fällen dazu berechtigt, zu bestimmen, auf welchen Tag sich der letzte Einzelanspruch erstreckt. Entscheidet der Leistungsträger, daß dieser Tag nach dem Erlöschen des Stammrechts fällt, so gibt es Einzelansprüche, die sich auf Tage beziehen, die nach dem Ende des Stammrechts liegen. Unter Berücksichtigung der Bindung, die diese Ansprüche zum Stamm-

recht haben, kann angenommen werden, daß sie alle gleichzeitig mit dem Erlöschen des Stammrechts entstehen.

Außer im zuletzt genannten Fall ist dem Leistungsträger nicht der Verhaltensspielraum eingeräumt worden, das Ende der Leistung zu bestimmen. Die Geldleistung endet im Regelfall von Rechts wegen. Ist dem Leistungsträger beim Treffen einer Entscheidung zum Entzug der gewährten Leistung keine Freiheit gelassen worden, so hat ein solcher Entziehungsbescheid gemäß den gesetzlichen Vorschriften einen deklaratorischen Charakter. Der Leistungsträger stellt bindend fest, daß das Stammrecht erloschen ist und konstatiert weiter zu welchem Zeitpunkt die Leistung endet. Dies bedeutet, daß erst nach Feststehen des Entziehungsbescheids der Leistungsträger die Leistungserbringung vorbehaltlos und endgültig einstellen darf.

Manchmal schreibt das Gesetz vor, daß nach Ablauf der für den Leistungsberechtigten geltenden Leistungsperioden ein Entzug der gewährten Leistung nicht zu erfolgen braucht. In einem solchen Fall muß der Leistungsträger auch ohne vorliegenden Entziehungsbescheid davon ausgehen, daß das in der Vergangenheit begründete Rechtsverhältnis aufgehört hat. Der Bewilligungsbescheid hatte vom Anfang an eine bestimmte Höchstgeldungsdauer; nach ihrem Ablauf endet die Geltung des Bescheids von Rechts wegen.

Das Ende eines Leistungsanspruchs mit Dauerwirkung ist nicht in allen Fällen endgültig. Die Gesetze AWW, WAO, AAW, WWV und WW 1986 kennen das Rechtsinstitut des Wiederauflebens des Leistungsanspruchs. Dieses Rechtsinstitut ist mit dem Entstehen des Anspruchs vergleichbar. Der Wiederauflebensbescheid im Zusammenhang mit dem Wiederaufleben des Anspruchs hat den gleichen Charakter wie ein Bewilligungsbescheid bezüglich der Entstehung des Anspruchs.

Im Rahmen des Arbeitslosigkeitsgesetzes von 1949 (WW 1949) kann von Ende und Wiederaufleben ähnlich wie bei Daueransprüchen nicht die Rede sein. Wenn jemand nicht länger die Voraussetzungen für eine Leistung erfüllt, entstehen von diesem Tag an keine Leistungsansprüche an darauffolgenden Tagen. Die Leistung wird nicht entzogen, sondern nicht länger bewilligt. Wenn der Beteiligte nach gewisser Zeit wieder die Leistungsvoraussetzungen erfüllt, entstehen von dem Zeitpunkt an wieder, und zwar täglich neu, Leistungsansprüche und es erfolgt nicht die Wiederaufnahme der Leistungserbringung, sondern die Leistung wird erneut von Tag zu Tag bewilligt. Artikel 22 WW 1949 regelt den höchstmöglichen Umfang der Anspruchsreihe. Pro Leistungsjahr kann maximal über eine bestimmte Anzahl von Tagen, entweder ununterbrochen oder unterbrochen, effektiv eine Leistung bezogen werden. Außerdem endet die Leistung wegen ein und desselben Arbeitslosigkeitsfalles auf jeden Fall nach 78 Wochen.

Kapitel 5 wird der Versagung der wiederkehrenden Leistung gewidmet. Nur drei Gesetze (WW 1986, ZW und AWW) berechtigen den Leistungsträger ausdrücklich dazu, in bestimmten Fällen die Leistung zu "versagen". Die übrigen untersuchten Gesetze (außer dem AOW-Gesetz) kennen der Versagung verwandte Rechtsinstitute. So erteilen die Gesetze WAO und AAW dem Leistungsträger manchmal die Befugnis, in Bezug auf die Ansprüche aus diesen Gesetzen die Arbeitsunfähigkeit außerachtzulassen. Artikel 14 WWV erwähnt eine Herabsetzung des für den Arbeitnehmer geltenden Prozentsatzes des Arbeitstagsentgelts und einen Ausschluß vom Leistungsanspruch. Liegen die für die Anwendung dieses Artikels geltenden Voraussetzungen vor, so ist der Leistungsträger zur Anwendung einer dieser Maßnahmen oder einer Kombination derselben verpflichtet. Das gemäß Artikel 31 in Verbindung mit Artikel 39 WW 1949 Nichtbewilligen einer Leistung, kombiniert mit der Begrenzung des Zeitraums, in dem keine Bewilligung erfolgt, kann auch als eine Art Versagung angesehen werden. Das gemeinsame Merkmal aller erwähnten Rechtsinstitute besteht darin, daß dem Leistungsträger die Möglichkeit geboten wird, im Hinblick auf eine ordentliche Anwendung des Gesetzes ein unerwünschtes Verhalten des Beteiligten zu sanktionieren.

In der Untersuchung hat sich die unterschiedliche rechtliche Konstruktion der Versagung insbesondere dann als bedeutsam erwiesen, wenn man die Frage nach dem Einfluß auf die vollständige Versagung von Leistungsansprüchen mit Dauerwirkung beantwortet. Wird die Arbeitsunfähigkeit ganz außerachtgelassen, so erlischt das (WAO- und AAW-) Stammrecht, falls dies bereits entstanden war. Das gleiche gilt, wenn der Leistungsträger im Rahmen des Arbeitslosenhilfegesetzes (WWV) zur Anwendung der Maßnahme entscheidet, die auf den Ausschluß des Leistungsanspruchs abzielt. Nach Maßgabe der Gesetze WW 1986, ZW und AWW hat die vollständige Versagung der Leistung keinen Einfluß auf das Entstehen und auf die Dauer des Stammrechts. Während der Zeit, in der die Leistung vollständig versagt wird, gibt es keine Einzelansprüche. Den gleichen Effekt wie die vollständige Versagung der Leistung gemäß den drei oben erwähnten Gesetzen hat die nach Artikel 14 WWV getroffene Entscheidung des Leistungsträgers, den für den Arbeitnehmer geltenden Prozentsatz des Tagesarbeitsentgelts auf Null zu reduzieren.

Die Versagung der Leistung gemäß dem Arbeitslosigkeitsgesetz von 1949 ist konstruiert worden als Ausschluß des Leistungsanspruchs über Tage, die in einem bestimmten Zeitraum liegen. In manchen Fällen aber ist der Leistungsträger dazu berechtigt, trotz Vorliegen eines Ausschlußgrundes, eine Leistung zu gewähren.

Die Untersuchten Gesetze enthalten viele Vorschriften, die den Leistungsträger dazu verpflichten oder aber dazu berechtigen, die Erbringung der wiederkehrenden Leistung zu begrenzen. Im Mittelpunkt von Kapitel 6 stand die Frage, welche Konsequenzen das gemäß oder kraft dieser Regeln Begrenzen der Auszahlung für den Anspruch auf wiederkehrende Geldleistungen hat.

Sieht das Gesetz einen Daueranspruch vor, so hat sich dabei herausgestellt, daß bei einer Begrenzung der Auszahlung das Stammrecht weiter gilt. Eine Begrenzung der Auszahlung hat aber Einfluß auf das Entstehen, den Bestand oder den Umfang der Einzelansprüche.

Für das Arbeitslosigkeitsgesetz von 1949 (WW 1949) gilt folgendes. Auch wenn ein Arbeitnehmer den von den Artikeln 21, 27 und 35 WW 1949 für das Entstehen von Leistungsansprüchen bestimmten Voraussetzungen entspricht, wenn die in Artikel 31 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 39 WW 1949 genannten Ausschlußgründe nicht eintreten und der nach Maßgabe des Artikels 22 WW 1949 geltende maximaler Umfang der Geldleistung noch nicht erreicht worden ist, gibt es dennoch die Möglichkeit, daß er dem Gesetz zufolge nicht für eine Leistung in Betracht kommt oder zu kommen braucht. Eine Begrenzung der Auszahlung einer wiederkehrenden Geldleistung gemäß dem WW 1949 beeinflußt das Entstehen, den Bestand oder den Umfang der Leistungsansprüche in der periodischen Kette.

In Kapitel 7 werden einige Probleme bezüglich der Erbringung der wiederkehrenden Geldleistungen besprochen. Wenn der Anspruch auf wiederkehrende Geldleistungen die Erscheinungsform eines Daueranspruchs hat, erlischt durch Erbringung der über einen bestimmten Tag oder Monat geschuldeten Geldleistung der diesem Termin entsprechende Einzelanspruch. Erst durch Erfüllung des letzten Einzelanspruchs erlischt das Stammrecht. Die Leistungsansprüche aus dem WW 1949 erlöschen jeweils durch Zahlung des geschuldeten Betrages.

Die Geldleistung wird in erster Linie von dem für die Bewilligung zuständigen Leistungsträger erbracht. Manchmal darf ein Dritter die Leistung erbringen. Die meisten Gesetze und die darauf basierten Regelungen regeln detailliert, in welche Fällen und unter welchen Voraussetzungen der für die Bewilligung zuständige Leistungsträger die Leistungserbringung Dritten überlassen darf. Im Arbeitslosigkeitsgesetz von 1949 (WW 1949) und in den darauf basierten Regelungen fehlt aber eine einschlägige Vorschrift. Hier kann ein Dritter die Leistung erbringen, allerdings soweit sich dem die Verbindlichkeit ihrem Inhalt und Tenor nach nicht widersetzt.

Die Geldleistung ist grundsätzlich dem Leistungsberechtigten selbst zu erbringen. In den untersuchten Gesetzen gibt es eine ganze Reihe von Vorschriften, welche die Auszahlung der Geldleistung (oder eines Teils da-

von) an Dritten ohne Einwilligung des Leistungsberechtigten ermöglichen. Der Gesetzgeber ließ die Leistungserbringung an Dritte zu, erstens um den Zweck der Leistung besser zur Geltung kommen zu lassen, zweitens um die Verwaltung des Leistungsträgers zu entlasten oder -drittens - um anderen Leistungsträgern Aufrechnungsmöglichkeiten einzuräumen. Der Zeitpunkt, an dem die erste der wiederkehrenden Geldleistungen zu erbringen ist, richtet sich nach dem Zeitpunkt, an dem der Bewilligungsbescheid der Leistungsträgers oder, soweit es das WW-Gesetz von 1949 betrifft, der erste einer Reihe von Bewilligungsbescheiden ergeht. Einige der untersuchten Gesetze schreiben genau vor, innerhalb welchen Zeitraums der zuständige Leistungsträger die Übermittlung eines Bewilligungsbescheids und die erste Zahlung einzuleiten hat. Meistens sieht das Gesetz keine Regelung vor. Dennoch hat der Leistungsträger dafür Sorge zu tragen, daß bald nach Anfang des Verfahrens eine Entscheidung getroffen wird und der Bewilligung schnell die Erbringung der ersten Geldleistung folgt.

Hat der Anspruch auf wiederkehrende Geldleistungen die Erscheinungsform eines Daueranspruchs, so werden die nachfolgenden Einzelgeldleistungen auf der Grundlage des gleichen Bewilligungsbescheids erbracht. Meistens bestimmen die Gesetze, mit welcher Häufigkeit die Zahlung zu erfolgen hat. In den Gesetzen AOW, AWW, WAO, AAW und WW 1986 ist eine monatliche Leistungserbringung die Regel. Die Zahlung von Krankengeld hat wöchentlich oder alle zwei Wochen zu erfolgen. Das Arbeitslosenhilfegesetz (WWV) erwähnt nicht, in welchen Zeiträumen die Leistung zu erbringen ist. In diesem Fall ist der Leistungsträger berechtigt, selbst darüber zu befinden. Gemäß dem WW 1949 wird die Geldleistung auf der Grundlage einer Reihe von Folge-Entscheidungen erbracht. Da aufgrund eines Bewilligungsbescheids lediglich eine einzige Zahlung erfolgt, hängen die Zeitpunkte, an denen die wiederkehrenden Einzelleistungen erbacht werden, jeweils von dem Moment ab, an dem ein neuer Bewilligungsbescheid des Leistungsträgers ergeht.

Solange ein Bewilligungsbescheid durch eine Verzögerung in der Beschlußfassung auf sich warten läßt, braucht der Leistungsträger die Leistung nicht vorbehaltlos und endgültig zu erbringen. Infolge der verzögerten Leistungserbringung kann der Leistungsberechtigte Schaden erleiden. Die Untersuchung ergibt, daß er wenig Möglichkeiten hat, diesen Schaden ersetzt zu bekommen. Der Leistungsträger kann aber den Schaden verhindern, indem er in Erwartung eines Bewilligungsbescheids einen Vorschuß gewährt. Ein solcher Vorschuß ist als vorläufige und bedingte Leistung anzusehen. Der Leistungsträger verhindert ebenfalls den Eintritt eines Schadens, wenn er auf der Grundlage noch nicht ganz abgeschlossener Ermittlungen die Bewilligung der Leistung dennoch bereits in die Wege leitet. Man könnte eine auf einer solchen Grundlage zustandege-

kommene Bewilligung als eine vorläufige bezeichnen, weil bereits zur Zeit der Beschlußfassung berücksichtigt wird, daß nach Abschluß der Ermittlungen Neufeststellung mit oder ohne Rückwirkung folgen kann. Manchmal auch erfolgen Zahlungen in Erwartung vom Abschluß der Ermittlungen. Diesen Zahlungen liegt weder eine Entscheidung zur Vor-schußgewährung noch ein Bewilligungsbescheid zugrunde, der als vorläufig zu bezeichnen wäre.

Wird die wiederkehrende Leistung auf der Grundlage eines Bewilligungsbescheids mit unbestimmter Dauerwirkung erbracht, so ist der Leistungsträger nicht dazu berechtigt, die Zahlungen vorbehaltlos und endgültig vor Entzug der Geldleistung einzustellen. Läßt der Widerrufbescheid durch eine Verzögerung in der Beschlußfassung auf sich warten, so kann der Leistungsträger verhindern, daß -im nachhinein betrachtet- zu Unrecht oder zu viel geleistet worden ist, indem er in Erwartung eines Widerrufsbescheids die Geldleistung aussetzt. Dieses Aussetzen der Geldleistung ist als die vorläufige und bedingte Einstellung der Leistungserbringung anzusehen.

In Kapitel 7 ist schließlich untersucht worden, ob Aufrechnung durch den Leistungsträger mit einem Anspruch an den Leistungsberechtigten gegen dessen Anspruch auf eine Geldleistung zulässig ist. Weite Aufrechnungsmöglichkeiten sind insbesondere dann gegeben, wenn der Leistungsträger einen Anspruch auf Rückerstattung dessen hat, was er einmal zu Unrecht oder zu viel an Geldleistung ausgezahlt hat.

Kapitel 8 enthält eine Schlußbetrachtung.

Vertaling: Drs. A.W.F. Beuger

Lijst van aangehaalde wetsartikelen

AAW		34 lid 2	236
5	148	36 lid 1	59, 233, 235, 236, 261
5 lid 1	291	36 lid 2	260
5 lid 2	291	36 lid 4	233, 235, 236
6	142, 313	36a	236
6 lid 1	15, 58, 137, 210	36a lid 1	59, 233, 235, 236
6 lid 5	58	36a lid 2	233, 235
6 lid 8	207	36a lid 3	233, 235
6 lid 9	59	37 lid 1	151
7	137	37 lid 2	151
7 lid 1	58	37 lid 3	151
8	60	37 lid 4	151
8 lid 1	58	37 lid 5	152
8 lid 3	236	37 lid 6	152
9	60, 137	38	151
9 lid 1	58	38 lid 2	152
12	237	38 lid 3	152
12 lid 1	85, 97, 233	39	152
12 lid 2 sub a (tekst voor 1-1-1987)	135, 148	39 lid 1	152
13	85	39 lid 2	152
16	197, 210, 211	40	17
16 lid 2	209	40 lid 1	135, 138, 314
19	197, 211, 291	40 lid 2	59, 136, 152, 312
19 sub e	210	41 lid 1	85
20	212, 223	41 lid 1, eerste zin	253
21	197, 210, 211	41 lid 1, tweede zin	276
21 lid 3	209	41 lid 2	295
22	209	41 lid 3	259
24	94	41 lid 4	260
24 lid 1	61, 62, 152	41 lid 5	255
24 lid 2	62	41 lid 6	255
25 lid 1	85	42	261
25 lid 2	85, 152	44	14, 126, 138, 155, 169, 183
25 lid 2, eerste zin	228	44 lid 1	59
25 lid 2, tweede zin	228	45 lid 1	59
27	142	45 lid 1, eerste zin	262
28	142	45 lid 2	59, 263
32	60, 140, 152	45 lid 3	263
32 lid 1	17, 137, 139	47	231, 250
32 lid 1 sub a	136, 137	48	9, 115, 189, 211, 290, 291, 303
32 lid 1 sub b	136, 137	48 lid 1	140, 250, 306
32 lid 2	141, 187	48 lid 2	140, 264
32 lid 2 sub a	139, 140	48 lid 3	264
32 lid 2 sub b	139, 140	48 lid 5	263
33	142, 143	49	263
33 lid 1	59, 137, 142, 144, 301	49 lid 1	59
33 lid 1 sub a	233, 236	50 lid 1	11
33 lid 1 sub b	233	50 lid 1 sub c	265, 266
33 lid 2	137	52	59
33 lid 3	143, 233, 301	57	9, 210, 260, 278, 281
33a lid 1	59	57 lid 2	263
34	61		
34 lid 1	59, 233, 236		

57a	8	18 lid 4	14
60 e.v.	253	18 lid 4, eerste zin	130
61 lid 1 sub a	61	18 lid 4, tweede zin	130
64	281, 295	19 lid 1	85
64 lid 1	299	19 lid 1, eerste zin	252
69	8	19 lid 1, tweede zin	276, 298
73 lid 2	252	19 lid 2	265, 266
73a	236	19 lid 3	259, 276
76a	234	19 lid 4	260
76a lid 1	235	19 lid 5	255
79 e.v.	105	19 lid 6	255
79 lid 1	105, 283	20 lid 1, eerste zin	262
79 lid 1 sub a	296	20 lid 2	263
79 lid 2	296	20 lid 3	263
80	283, 296	23	231, 270
ABW		24	9, 115, 189
4	9	24 lid 2	306
4a	9	24 lid 3	306
5 lid 4	265	25	263
7a	9	26 lid 1	11, 261
58 e.v.	9	26 lid 1 sub c	265, 266
58 sub b	10	26 lid 2	260
AOW		35	252
6 lid 1	57	43 lid 3	57
7	15, 54, 128	49	131
8 lid 1	15, 54, 56, 127	52 e.v.	105
9	84	52 lid 1	105
10 lid 3	56, 233, 235, 236,	52 lid 1 sub a	296
	237	52 lid 2	296
10 lid 4	128, 129	53	296
13	56, 57, 58, 235,	55 e.v.	57
	237, 312	58	20, 38
13 lid 1	9, 57, 234	AWBZ	
13 lid 2	9	6 lid 2	9
14	54, 94, 252	AWW	
14 lid 1	55	4	227
14 lid 2	55	8	15
14 lid 3 (tekst voor		8 lid 1	54
12-1-1978)	131	8 lid 1 sub a	54, 128
15 (tekst voor		8 lid 1 sub b	54, 128
12-1-1978)	14, 125	8 lid 1 sub c	127
16 lid 1	54, 84	8 lid 2	54, 128
16 lid 2	84	8 lid 3	54, 129
16 lid 2, eerste zin	54, 55, 227	13	15, 55
16 lid 2, tweede zin	228	13 lid 1	54
17 lid 1	17, 115, 128	13 lid 2	17, 133, 227, 228,
17 lid 3	129		314
17 lid 3, eerste zin	129	14 lid 1	54
17 lid 3, tweede zin	115	14 lid 2	132
17 lid 5	129	14 lid 5	197, 207, 208, 318
17 lid 6	295	15	14, 17, 127, 185
18	14, 126, 130, 169,	15 lid 1	127, 313
	183	15 lid 2	127
18 lid 1	130	15 lid 3	127, 313
18 lid 2	130	16	15, 128, 185
18 lid 3	130	16 lid 1	54

16 lid 2	54		
16 lid 3	57, 58, 312	BeW	
16 lid 4	17, 127, 313	70	106
16 lid 4 sub b, tweede zin	132	85	304
17	128	BGB	
18 lid 1	54	194 Abs.1	28
18 lid 3	197, 207, 208, 318	195	28
19	84	197	28
20	84	362 Abs.1	24
23	54, 94, 132, 252	387	27
23 lid 1	55	399	28
23 lid 2	55	759 Abs.1	28
25 lid 1	54, 84	759-761	25
25 lid 2	84, 227, 306	1073	26
25 lid 3	54, 55, 84, 227, 306		
25 lid 4	84, 228, 306	BW	
25 lid 5	84, 228	446 lid 1	39
26 lid 1	17, 115, 128	447 lid 1	39
26 lid 3	129	557	37
26 lid 3, eerste zin	129	811	36
26 lid 3, tweede zin	115	1174	267
26 lid 5	295	1286	270, 271, 279
27 lid 1	133, 187, 320	1395	302, 303, 304
27 lid 2 sub a	129	1401	279
27 lid 2 sub b	129	1421 lid 1	259
28 lid 1	85	1421 lid 2	267
28 lid 1, eerste zin	252	1422	267
28 lid 1, tweede zin	276	1461 e.v.	306
28 lid 2	259	1463 e.v.	302
28 lid 3	260	1465 sub 3	305
28 lid 4	255	1638 g	265
28 lid 5	255	2004	232
29	14, 126, 130, 169,	2012	36, 232
	184		
29 lid 1	130	CSV	
29 lid 2	130	11 lid 3	115
29 lid 3	14	11 lid 4	115
29 lid 3, eerste zin	130	14	280
29 lid 3, tweede zin	130		
31	261	Invorderingswet	
32 lid 1, eerste zin	262	17	280
32 lid 2	263		
32 lid 3	263	IOAW	
34	231, 270	4 lid 1 sub a	265
35	9, 115, 189, 208	11	79
35 lid 1	250	21 lid 1	115
35 lid 2	250		
35a	263	IOAZ	
36 lid 1	11, 261	4 lid 1 sub a	265
36 lid 1 sub c	265, 266		
36 lid 2	260	IWS	
39	252	52 lid 1	151
52 e.v.	105		
52 lid 1	105	Ontwerp NBW	
52 lid 1 sub a	296	3.1.1.5	11
52 lid 2	296	3.1.1.9 lid 3	36
53	296	3.1.1.9 lid 4	37

6.1.10.12	305	19 lid 6	207
OSV		20 lid 1	58, 59, 137
7	257	21	237
7 lid 1	254	21 lid 1	85, 97, 233
10a	254	21 lid 2 sub a (tekst voor 1-1-1987)	135, 148
17 lid 1	253	22	85
17 lid 2	253	25	197, 210, 211
17 lid 3	253	25 lid 2	209
17 lid 5	254	28	197, 211
19	253	28 sub e	210
RV		29	212, 223
479 c	265	30	197, 210, 211, 291, 293
RVO		30 lid 2	209
192	221	31	209
554 Abs. 1	221	33	212
1277 Abs. 2	221	34	94
SGB-AT		34 lid 1	61, 62, 152
17	272	34 lid 2	62
38	103	35 lid 1	85
40	103	35 lid 2	85, 152
41	272	35 lid 2, eerste zin	228
44	280	35 lid 2, tweede zin	228
45 Abs. 1	32	37	142
46	34	38	142
46 Abs. 2	34	43	140, 152
48	266	43 lid 1	17, 136, 137, 139
49	266	43 lid 2	139, 140, 141, 187
53 Abs. 2	33, 34	44	142, 143
53 Abs. 3	33, 34	44 lid 1	59, 137, 142, 143, 301
54 Abs. 3	33	44 lid 1 sub a	233, 236
56	33	44 lid 1 sub b	233
56-59	33	44 lid 3	143, 233, 301
58	33	44a lid 1	59
59 Abs.2, S.2	33	45	237
66	221	45 lid 1	59, 233, 236
SGG		45 lid 2	236
51	105	46a	236
TW		46a lid 1	59
11	79	47 lid 1	151
20 lid 1	306	47 lid 2	151
20 lid 2	263	47 lid 3	151
Verjaringswet		47 lid 4	151
1	232	47 lid 5	152
WAO		47 lid 6	152
18	148	48	152
18 lid 1	291	48 lid 1	152
18 lid 2	79, 291	48 lid 2	152
19	59, 142, 313	48 lid 3	152
19 lid 1	15, 58, 60, 137, 210	49	17
19 lid 3	58	49 lid 1	137, 138, 314
		49 lid 2	59, 136, 152, 312
		50 lid 1	85
		50 lid 1, eerste zin	253
		50 lid 1, tweede zin	276
		50 lid 2	295

50 lid 3	259	22 lid 5	192
50 lid 4	260	22 lid 6	192
50 lid 5	255	23	261
50 lid 6	255	24 lid 1	11, 261
50 lid 7	256	24 lid 1 sub c	265, 266
51	261	24 lid 2	260
53	14, 126, 138, 155, 169, 183	26	242
53 (tekst voor 13-4-1976)	138	27	16, 98, 100, 101, 102,
53 lid 1	59		103, 217, 240, 322
54 lid 1	59	27 lid 1	111, 253
54 lid 1, eerste zin	262	27 lid 2	99
54 lid 2	59, 263	27 lid 3	100, 220
54 lid 3	263	28	17, 217
56	231, 250	28 lid 2 sub b	240
57	9, 115, 189, 211, 290, 291	28 lid 2 sub d	17, 112, 242, 245
57 lid 1	250, 306	28 lid 2 sub e	242
57a	263	28 lid 2 sub f	299
57a lid 1	59	28 lid 2 sub k	234, 245
58 lid 1	11, 261	28 lid 3	18
58 lid 1 sub c	265, 266	29	242
58 lid 2	260	30	17
59 a	59	31	16, 20, 112, 193, 194,
66 e.v.	253		198, 199, 201, 216, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 239, 244
71	281, 295	31 lid 1	193, 198, 216, 217, 218, 219, 247, 323
71 lid 1	299		
73 lid 5	252	31 lid 1 sub a tot en met e	198, 219, 223
73a	8	31 lid 1 sub b	194, 218
76 lid 3	252	31 lid 1 sub e III	220
87	61	31 lid 1 sub e III a tot en met c	219
87 e.v.	105	31 lid 1 sub f tot en met n	198
87 lid 1	105, 283	31 lid 1 sub f	216, 220
87 lid 1 sub a	296	31 lid 1 sub g	218
87 lid 4	296	31 lid 1 sub i	218, 259
88	283, 296	31 lid 1 sub k	193
		31 lid 1 sub m	218
		31 lid 1 sub n	218
		31 lid 2	16, 20, 194, 198, 216, 217, 220, 221, 222, 223, 323
		35	16, 98, 100, 101, 102,
			217, 240, 322
WW 1949		35 lid 1	111, 253
7 lid 3	100, 191, 220, 323	35 lid 4	99
21	16, 19, 20, 192, 219	36	112, 217, 234, 240, 242, 245
21 lid 1	16, 98, 100, 101, 111, 217, 240, 322	36 lid 2	17, 245, 299
21 lid 2	99	38	242
21 lid 3	99, 281, 285, 286	39	16, 193, 198, 199, 201, 216, 217, 221, 222, 223, 259, 323
21 lid 4	99, 193, 240, 253		220
21 lid 5	99, 194, 241		
21 lid 6 (tekst voor 12-1-1978)	286		
21a	9, 115		
21a lid 2	250, 306		
21b	263		
22	17, 191, 192, 193, 194, 195, 221, 240, 241, 242, 246, 247		
22 lid 1	191, 243		
22 lid 2	191, 243		
22 lid 3	191, 243		
22 lid 4	191		

42q e.v.	8	25	199, 282, 296
43	261, 283	26	180, 199, 282, 296
43 e.v.	105	26 lid 1 sub a	199, 230
43 lid 1	105	26 lid 1 sub b	75, 199, 230
		27	75, 175, 197, 199,
WW 1986			200, 201, 318
8	179	27 lid 1	182, 199, 230
8 lid 3	71, 180, 182, 184,	27 lid 2	199, 230
	311, 315	28	203
15	15, 70, 311	30	93, 274
16	70, 74, 177, 178	30 lid 1	95, 253, 273
16 lid 1	71, 72, 92, 311	30 lid 2	200, 284, 296
16 lid 1 sub a	74, 76, 79, 312	30 lid 2 sub c	200
16 lid 1 sub b	77, 311	30 lid 3	200, 297
16 lid 2	73	31	282
16 lid 5	70, 72, 73, 74, 76,	31 lid 1	282, 283
	77, 80, 81, 92, 311,	31 lid 2	282, 283
	312, 313	31 lid 3	282, 283, 284
17	70, 74, 230	31 lid 4	283
17 lid 3	177	32	231, 250
19 lid 1	70, 74, 92, 179	32, tweede zin	231
19 lid 1 sub b	59	33	93
19 lid 1 sub e	74	33 lid 1	184, 277
19 lid 1 sub f	74, 259	33 lid 2	277
19 lid 1 sub g	74	33 lid 3	277
19 lid 1 sub h	74	34	237
19 lid 1 sub i	74	34 lid 1	233
19 lid 1 sub j	74	34 lid 2	236
19 lid 1 sub k	74	34 lid 3	235
19 lid 2	235	34 lid 4	233
19 lid 3	70, 92, 93, 97, 179,	35	233, 237
	237	36	9, 115, 189, 200,
19 lid 4	74	202	
19 lid 5	177	36 lid 1	200, 250, 306
20	17, 175, 185, 186,	36 lid 2	263
	203, 313, 314	36 lid 3	284, 286
20 lid 1	93	37	263
20 lid 1 sub a	175, 176, 178, 182	37 lid 1	256
20 lid 1 sub b	176, 178, 182	38	261
20 lid 1 sub c	176, 177, 178, 182	39	262
20 lid 1 sub d	176, 179, 182	40 lid 1	11, 261
20 lid 1 sub e	176, 181	40 lid 2	260
20 lid 2	92, 176, 178	41	233, 235
20 lid 3	176, 178	42 lid 1	91, 92, 96, 181, 182
20 lid 6	177	42 lid 2	181, 182, 230
21	74, 176, 177, 182,	42 lid 2 sub a	181
	203, 315	42 lid 2 sub b	59, 181
21 lid 1	179	42 lid 3 tot en met 9	181
21 lid 2	179	42 lid 4 sub a	59
21 lid 2 sub a	74	43	176, 182, 230
21 lid 2 sub b	72	43 lid 1	177, 182
22	75, 79, 180, 253,	43 lid 2	182
	274	45 lid 1	177
22 lid 1	70, 95, 200, 273	47	177
22 lid 2	95, 106, 200	47 lid 1	92
23	75, 79, 92, 95, 230	48	176, 182
23, tweede zin	231	48 lid 1	181
24	199, 282, 296	48 lid 2	181

49	182	20	66, 252
50	230	20 e.v.	68, 69
51	92	24	94, 252
69 e.v.	8	24 lid 1	66
90 lid 1 sub a	253	25	276
93 sub a	253	27	94, 116, 169, 172, 175, 189, 216
100 lid 2 sub c	177	27 lid 1	304
101 lid 2 sub c	256	27 lid 1 sub a	216
101 lid 2 sub e	234	27 lid 2	116, 169
102	253	28 lid 1	252
110 lid 3	253	28 lid 2	255
128 e.v.	105	28 lid 3	257
128 lid 1	105, 297	28a	263
128 lid 1 sub a	200	29	261
128 lid 3	297	30	304
129	297	30 lid 1	11, 261, 265, 266, 304
WWV		30 lid 2	260
2	168	31	116
9	67, 68, 165, 169	31 e.v.	105, 106
9 lid 1	15, 19, 66, 67, 70, 90, 166, 168, 177	32	274
9 lid 1 sub a	173	32 lid 1	297
9 lid 1 sub b	173	33	274, 275
9 lid 4	91, 165, 167, 168, 170, 171, 213, 214	34	297
10	165	ZfW	
12	90, 252	3 lid 1 sub d	208
13	20, 66, 67, 68, 70, 165, 166, 170	8 lid 2	9
13 lid 1 sub e	169	ZPO	
13 lid 1 sub m	259	258	29
14	20, 66, 67, 165, 170, 198, 199, 201, 212, 213, 214, 215, 216, 221, 222, 223, 314, 315, 318	ZW 1930	
14 lid 1	198, 214	134	107
14 lid 3	213	ZW 1935	
15	19, 91, 97, 167, 233	45 lid 2	237
16	91	141	107
16b	234, 235	141 lid 5	64, 229
17	236	ZW 1952	
17 lid 1	233, 236	19 lid 2	63
17 lid 2	167, 233, 236	29 lid 2	89, 161
18	20, 66, 68, 69, 89, 90, 174, 227	85 lid 1	64
19	90, 185	85 lid 2	64
19 lid 1	17, 165, 166, 171, 172, 173, 215, 313	ZW	
19 lid 1 sub a	171	3 lid 1	155
19 lid 1 sub b	171	19	19, 53, 63, 64, 66, 87, 88, 154, 155,
19 lid 1 sub c	171	156,	161, 163, 205, 206, 207, 238
19 lid 1 sub d	171	19 lid 1	15, 87
19 lid 1 sub e	171	20	155
19 lid 1 sub f	173	29	89, 155, 161
19 lid 2	14, 126, 169	29 lid 1	86

29 lid 2	17, 19, 86, 87, 97, 161, 233	274, 277, 298, 326
29 lid 2, eerste zin	314	261
29 lid 2, tweede zin	63, 155, 312	11, 261
29 lid 3	66, 87, 88, 161, 233	265, 266
29 lid 3, laatste zin	87, 161	260
29 lid 4	86, 87, 162	53 lid 1
29 lid 5	87, 162	253
29 lid 5, tweede zin	163	54
29 lid 6	162, 163	257
29 lid 7	161, 163	56
29 lid 8	161, 163	253
30	206	57 lid 1
30 lid 1	234, 235	73 e.v.
30 lid 2	234, 235	73 lid 1
31	162	73 lid 1 sub a
31 lid 2	233, 235, 237	85
31 lid 3	89	87
31 lid 4	233, 235	AWB
32	162	1 sub j (tekst voor 1-1-1987)
32 lid 1	63, 233, 236	61
32 lid 2	63, 233, 236	1 sub s (tekst voor 1-1-1987)
32 lid 3	234	61
32 lid 4	235	Besluit vrijstelling gemoedsbezwaren
33	9, 115, 189, 205	19
33 lid 1	205, 250, 306	234
33 lid 2	263	KB als bedoeld in artikel 43 AAW
33a	205, 263	1 lid 1
35	14, 126, 155, 169, 183	233
35 lid 1	63	KB als bedoeld in artikel 30a AWW
35 lid 2	63	1
35 lid 4	63	233
36	14, 63, 126	KB als bedoeld in artikel 52 WAO
37	64	1 lid 1
38	64	233
39	64	2 lid 2
40 lid 1	63	233
40 lid 1, eerste zin	262	2 lid 3
40 lid 2	63, 263	233
40 lid 3	263	2 lid 4
41	63	233
42	162	Besluit als bedoeld in artikel 8 lid 3 AAW
42 lid 1	233, 235, 265, 266	3 lid 1 sub c
42 lid 2	235, 265, 266	236
42 lid 3	235, 266	Besluit als bedoeld in artikel 41 lid 2
43	162, 234, 235	AAW en artikel 50 lid 2 WAO
44	162, 197, 204, 205, 206, 207, 318	1
44 lid 1	205	296
44 lid 1 sub a	197	Besluit als bedoeld in artikel 26 lid 5
44 lid 1 sub a onder 1	204	AAW en artikel 50 lid 2 WAO
44 lid 1 sub a onder 2	204	1
44 lid 1 sub b	63	295
44 lid 1 sub f	229	Besluit als bedoeld in artikel 26 lid 5
44 lid 1 sub i	204	AAW en artikel 50 lid 2 WAO
45	204, 205	1
47	89, 107, 251, 273,	295

Inkomensbesluit AOW

8 129

RW 1952

6 lid 5 102

7 242

10 240

11 245

13 lid 2 sub b 217

15 102

15 lid 1 sub a 273

15 lid 2 262

15 lid 3 217

15 lid 4 tot en met 6 299

16 112

16 lid 2 275

wachtgeldreglementen ex artikel 28 WW

1949

7 lid 1 18, 244

15 102

Wachtgeldreglement van de Bedrijfsvereniging voor de Bouwnijverheid

8 lid 6 243

Modelstatuten van een bedrijfsvereniging

15 254

15 lid 2 sub a 254

Model uitkeringsreglement WW 1986

5 lid 2 277

9 lid 1 256

10 282

11 234

Model ziekengeldreglement

1 lid 1 sub b 257

1 lid 2 274

MWR

7 244

7 lid 1 244

7 lid 3 243

7-9a 242

8 lid 2 243

9a 242

11 245

15 lid 1 sub a 273

15 lid 2 262

15 lid 4 tot en met 6 299

16 lid 2 275

Lijst van aangehaalde rechtspraak

CRvB 14-11-1935, B 35, 1004	107
CRvB 5-1-1936, B 36, 931	258
CRvB 5-11-1936, B 36, 931	237, 283, 290
CRvB 25-3-1937, B 37, 560	237
CRvB 29-4-1937, B 37, 567	64, 107, 229, 230
CRvB 30-6-1938, B 38, 781	162
CRvB 31-12-1941, B 42, 133	158
CRvB 10-9-1942, B 42, 696	229
CRvB 10-9-1942, B 42, 697	64
CRvB 8-7-1943, B 43, 586	20, 64, 65, 229
CRvB 2-9-1946, B 46, 236	64, 229
CRvB 4-11-1947, B 47, 600	20
CRvB 18-11-1947, B 47, 601	64, 229, 230
CRvB 7-7-1949, B 49, 537	205
CRvB 30-3-1950, B 50, 517	64
CRvB 6-1-1953, B 53, 439	16
CRvB 27-1-1953, B 53, 440	16
CRvB 10-2-1953, B 53, 443	16
CRvB 9-6-1953, B 53, 671	217
CRvB 7-7-1953, B 53, 843	101
CRvB 22-7-1953, B 54, 47	162
CRvB 13-10-1953, B 54, 38	16, 98, 219
CRvB 14-12-1953, B 54, 325	113
CRvB 13-4-1954, B 54, 742	113
CRvB 1-6-1954, B 55, 754	244
CRvB 23-3-1955, B 56, 241	250
CRvB 5-4-1955, B 56, 140	193
CRvB 5-4-1955, B 56, 138	286
CRvB 12-4-1955, B 56, 147	99, 241
CRvB 7-9-1955, B 56, 307	157
CRvB 18-10-1955, B 56, 318	99
CRvB 13-2-1956, B 57, 92	219
CRvB 22-10-1956, WW 56, 38, Hb Beroepszaken GAK 30.50 JUR	218
CRvB 4-1-1957, WW 56/123, KBW 56/20, Hb beroepszaken GAK 25.50 JUR	304, 305, 306
CRvB 8-2-1957, B 57, 662	220
CRvB 8-5-1957 WW 56, 208, Hb Beroepszaken GAK 30.85 JUR	194
CRvB 5-3-1958 B 58, 695	265, 306, 307
CRvB 18-3-1958, RSV 58, 7	283
CRvB 3-7-1958, RSV 58, 80	113
CRvB 23-7-1958, RSV 58, 111	194
CRvB 30-7-1958, RSV 58, 107	220
CRvB 16-9-1958, RSV 58, 114	65
CRvB 2-12-1958, RSV 58, 179	20, 38, 114, 127
CRvB 23-12-1958, RSV 59, 12	55

CRvB 24-12-1958, RSV 59, 15	217
CRvB 2-1-1959, RSV 59, 20	304, 306
CRvB 3-2-1959, RSV 59, 45	128
CRvB 26-3-1959, RSV 59, 106	219
CRvB 3-7-1959, RSV 59, 182	220
CRvB 27-10-1959, RSV 59, 251	99
CRvB 3-11-1959, RSV 59, 256	298, 300
CRvB 29-12-1959, RSV 60, 19	113, 298
CRvB 29-12-1959, RSV 60, 21	14
CRvB 29-12-1959, RSV 60, 22	14
CRvB 11-10-1960, RSV 60, 220	114
CRvB 17-11-1960, RSV 60, 251	157
CRvB 6-12-1960, RSV 61, 3	131
CRvB 15-12-1960, RSV 61, 12	283
CRvB 22-12-1960, RSV 61, 21	64
CRvB 20-4-1961, RSV 61, 101	287
CRvB 12-12-1961, RSV 62, 6	296, 300
CRvB 24-1-1962, RSV 62, 36	114
CRvB 27-3-1962, RSV 62, 87	99
CRvB 1-5-1962, RSV 62, 129	99, 241
CRvB 8-5-1962, RSV 62, 131	64
CRvB 24-10-1962, RSV 62, 202	251, 295, 300
CRvB 24-10-1962, RSV 62, 203	296
CRvB 8-1-1963, RSV 63, 34	113, 114, 218
CRvB 15-1-1963, RSV 63, 38	162
CRvB 12-3-1963, RSV 63, 72	220
CRvB 17-7-1963, RSV 63, 149	131
CRvB 18-7-1963, RSV 63, 150	242, 244
CRvB 23-7-1963, RSV 63, 157	259
CRvB 29-7-1963, RSV 63, 158	157
CRvB 8-10-1963, RSV 63, 176	207
CRvB 30-10-1963, RSV 63, 184	306, 307, 308
CRvB 26-11-1963, RSV 64, 2	220
CRvB 11-12-1963, RSV 64, 14	56, 114
CRvB 28-1-1964, RSV 64, 42	258
CRvB 4-2-1964, RSV 64, 54	205
CRvB 6-10-1964, RSV 64, 168	218
CRvB 27-1-1965, RSV 65, 34	296, 300
CRvB 13-7-1965, RSV 65, 126	162
CRvB 8-12-1965, RSV 66, 10	296
CRvB 26-4-1966, RSV 66, 71	110, 111
CRvB 25-5-1966, RSV 66, 82	229
CRvB 1-11-1966, RSV 67, 15	213
CRvB 9-5-1967, RSV 67, 126	241
CRvB 7-11-1967, RSV 68, 44	245
CRvB 9-7-1968, RSV 68, 178	213
CRvB 29-10-1968, RSV 69, 23	89, 161
CRvB 23-4-1969, RSV 69, 118	144, 291
CRvB 26-9-1969, RSV 69, 178	281

CRvB 24-10-1969, RSV 70, 11	296
CRvB 4-11-1969, RSV 70, 25	168
CRvB 14-11-1969, RSV 70, 54	157
CRvB 12-12-1969, RSV 70, 60	290
CRvB 20-1-1970, RSV 70, 95	116, 216
CRvB 28-4-1970, RSV 70, 153	213, 214
CRvB 7-7-1970, RSV 71, 40	172
CRvB 10-7-1970, RSV 71, 45	144, 148
CRvB 23-7-1970, RSV 71, 52	47
CRvB 17-11-1970, RSV 71, 99	213
CRvB 9-2-1971, RSV 71, 168	168
CRvB 12-3-1971, RSV 71, 187	204
CRvB 28-6-1971, RSV 71, 251	144
CRvB 16-7-1971, RSV 71, 274	163
CRvB 17-9-1971, RSV 72, 6	144, 147
CRvB 26-10-1971, RSV 72, 34	281, 284, 286
CRvB 23-11-1971, RSV 72, 56	193, 241
CRvB 26-11-1971, RSV 72, 119	288, 290
CRvB 9-12-1971, RSV 72, 75	149
CRvB 13-12-1971, RSV 73, 23	105, 283
CRvB 16-12-1971, RSV 72, 82	144, 147
CRvB 14-1-1972, RSV 72, 125	142, 144
CRvB 18-1-1972, RSV 72, 131	236
CRvB 22-2-1972, RSV 72, 159	218
CRvB 29-2-1972, RSV 72, 185	116, 216
CRvB 14-4-1972, RSV 72, 222	144
CRvB 23-5-1972, RSV 72, 276	100
CRvB 26-5-1972, RSV 73, 142	300
CRvB 27-6-1972, RSV 72, 320	244
CRvB 15-9-1972, RSV 73, 58	293
CRvB 14-11-1972, RSV 73, 118	218
CRvB 14-11-1972, RSV 73, 120	217
CRvB 9-1-1973, RSV 73, 187	116, 216
CRvB 16-1-1973, RSV 73, 197	213, 214
CRvB 22-1-1973, RSV 73, 203	204
CRvB 15-2-1973, RSV 73, 221	145
CRvB 23-2-1973, RSV 73, 229	87, 157
CRvB 30-3-1973, RSV 73, 275	296
CRvB 25-5-1973, RSV 74, 5	144
CRvB 1-6-1973, RSV 74, 13	144
CRvB 19-6-1973, RSV 74, 33	297
CRvB 26-6-1973, RSV 74, 40	116, 216
CRvB 9-7-1973, RSV 74, 53	114
CRvB 7-8-1973, RSV 74, 74	227
CRvB 25-10-1973, RSV 74, 119	281, 286
CRvB 1-11-1973, RSV 74, 124	229
CRvB 23-11-1973, RSV 74, 161	157
CRvB 4-12-1973, RSV 74, 170	105
CRvB 4-12-1973, RSV 74, 180	149

CRvB 6-12-1973, RSV 74, 181	219
CRvB 24-1-1974, RSV 74, 365	157
CRvB 1-3-1974, RSV 74, 272	204
CRvB 22-3-1974, RSV 74, 296	162
CRvB 22-3-1974, RSV 74, 304	204
CRvB 28-6-1974, RSV 74, 442	281
CRvB 26-7-1974, RSV 75, 43	258
CRvB 30-8-1974, RSV 75, 62	157
CRvB 13-9-1974, RSV 75, 67	88
CRvB 26-9-1974, RSV 75, 70	261
CRvB 2-10-1974, RSV 75, 81	288
CRvB 9-10-1974, RSV 75, 82	148, 150
CRvB 15-10-1974, RSV 75, 86	288, 289
CRvB 8-11-1974, RSV 75, 115	293
CRvB 15-11-1974, RSV 75, 127	141
CRvB 15-11-1974, RSV 75, 129	197
CRvB 15-1-1975, RSV 75, 213	278
CRvB 23-1-1975, RSV 75, 219	218
CRvB 23-1-1975, RSV 75, 222	220
CRvB 27-1-1975, RSV 75, 239	146
CRvB 13-2-1975, RSV 75, 272	193 243
CRvB 18-2-1975, RSV 75, 280	115
CRvB 12-3-1975, RSV 75, 312	89, 161
CRvB 27-3-1975, RSV 75, 342	286, 287
CRvB 11-4-1975, RSV 75, 358	145
CRvB 23-4-1975, RSV 75, 375	163
CRvB 24-4-1975, RSV 75, 421	218
CRvB 6-5-1975, RSV 75, 389	255
CRvB 11-6-1975, RSV 75, 446	46, 65, 283
CRvB 19-6-1975, RSV 76, 5	218
CRvB 2-7-1975, RSV 76, 31	114
CRvB 3-7-1975, RSV 76, 11	281, 286
CRvB 16-7-1975, RSV 76, 17	278
CRvB 11-9-1975, RSV 76, 93	18, 244
CRvB 30-9-1975, RSV 76, 76	85, 128, 132, 270, 276, 277
CRvB 15-10-1975, RSV 76, 88	144
CRvB 22-10-1975, RSV 76, 129	204
CRvB 14-1-1976, RSV 76, 187	211
CRvB 21-1-1976, RSV 76, 190	204
CRvB 20-2-1976, RSV 76, 204	149
CRvB 4-3-1976, RSV 76, 210	219
CRvB 15-4-1976, RSV 76, 251	278, 279
CRvB 1-6-1976, RSV 76, 281	278
CRvB 14-7-1976, RSV 76, 327	105, 286
CRvB 22-7-1976, RSV 76, 312	218, 244
CRvB 22-7-1976, RSV 76, 331	194
CRvB 28-7-1976, RSV 76, 314	113, 299
CRvB 28-7-1976, RSV 76, 315	296
CRvB 14-9-1976, RSV 76, 339	56

CRvB 30-9-1976, RSV 77, 36	219
CRvB 7-10-1976, RSV 77, 6	177, 191, 192
CRvB 20-10-1976, RSV 77, 13	291
CRvB 25-11-1976, RSV 77, 78	286
CRvB 2-12-1976, RSV 77, 66	220
CRvB 12-1-1977, RSV 77, 103	145
CRvB 13-1-1977, RSV 77, 183	101
CRvB 3-2-1977, RSV 77, 150	243
CRvB 17-2-1977, RSV 77, 186	219
CRvB 2-3-1977, RSV 77, 155	67
CRvB 21-3-1977, RSV 77, 195	79, 209
CRvB 6-4-1977, RSV 77, 213	157
CRvB 13-4-1977, RSV 77, 215	204
CRvB 20-4-1977, RSV 77, 251	275
CRvB 20-4-1977, RSV 77, 273	166, 168
CRvB 31-5-1977, RSV 77, 279	90, 168
CRvB 4-7-1977, RSV 78, 1	211
CRvB 23-7-1977, RSV 77, 181	266
CRvB 26-7-1977, RSV 78, 42	157, 158
CRvB 28-7-1977, RSV 78, 11	240
CRvB 4-8-1977, RSV 78, 17	102
CRvB 19-10-1977, RSV 78, 83	64
CRvB 30-11-1977, RSV 78, 162	275
CRvB 28-12-1977, RSV 78, 152	227
CRvB 12-1-1978, RSV 78, 160	99, 101, 191, 192, 257
CRvB 12-1-1978, RSV 78, 185	286
CRvB 18-1-1978, RSV 78, 187	90
CRvB 3-4-1978, RSV 78, 250	114
CRvB 26-4-1978, RSV 78, 278	204, 205
CRvB 3-5-1978, RSV 78, 281	167
CRvB 11-5-1978, RSV 78, 289	228
CRvB 24-5-1978, RSV 78, 292	146, 149, 150
CRvB 24-5-1978, RSV 78, 294	144, 146
CRvB 31-5-1978, RSV 78, 298	297
CRvB 8-6-1978, RSV 78, 311	100
CRvB 28-6-1978, RSV 78, 342	210
CRvB 4-9-1978, RSV 79, 3	211
CRvB 27-9-1978, RSV 79, 9	168
CRvB 28-9-1978, RSV 79, 41	177, 245
CRvB 25-10-1978, PS 1978, 363	69, 91
CRvB 9-11-1978, RSV 79, 43	240
CRvB 16-11-1978, RSV 79, 111	110, 282, 285, 286
CRvB 6-12-1978, RSV 79, 70	285, 286
CRvB 21-2-1979, RSV 79, 105	292
CRvB 21-2-1979, RSV 79, 106	91
CRvB 2-5-1979, RSV 79, 168	146
CRvB 30-5-1979, RSV 79, 207	67
CRvB 6-6-1979, RSV 79, 218	68, 89, 236
CRvB 4-7-1979, RSV 79, 229	204

CRvB 4-7-1979, RSV 79, 231	163
CRvB 4-7-1979, RSV 79, 248	204
CRvB 9-8-1979, RSV 80, 24	240
CRvB 5-9-1979, RSV 80, 9	68, 170
CRvB 10-9-1979, RSV 80, 25	237
CRvB 19-9-1979, RSV 80, 28	163
CRvB 30-10-1979, RSV 80, 92	220
CRvB 1-11-1979, RSV 80, 70	61
CRvB 8-11-1979, RSV 80, 71	144
CRvB 20-11-1979, RSV 80, 58	114, 257
CRvB 12-12-1979 RSV 80, 89	204
CRvB 2-1-1980, RSV 80, 105	168
CRvB 2-1-1980, RSV 80, 120	116
CRvB 6-2-1980, RSV 80, 111	213
CRvB 27-2-1980, RSV 80, 220	149
CRvB 5-3-1980, RSV 80, 164	146, 147
CRvB 19-3-1980, PS 1980, p. 314	167
CRvB 19-3-1980, RSV 80, 172	67, 167, 236
CRvB 1-4-1980, RSV 80, 191	240
CRvB 5-4-1980, RSV 80, 164	144
CRvB 8-4-1980, RSV 80, 225	217
CRvB 15-4-1980, RSV 80, 269	101, 192
CRvB 15-5-1980, RSV 80, 261	125
CRvB 29-5-1980, RSV 80, 232	229
CRvB 11-6-1980, RSV 80, 238	68, 89, 260
CRvB 25-6-1980, RSV 80, 254	281
CRvB 25-6-1980, RSV 80, 265	114
CRvB 25-6-1980, RSV 81, 8	297
CRvB 17-9-1980, RSV 81, 15	295
CRvB 29-10-1980, RSV 81, 53	69, 170
CRvB 10-12-1980, RSV 81, 101	150
CRvB 23-12-1980, RSV 81, 173	18, 242, 244
CRvB 29-12-1980, RSV 81, 111	114
CRvB 6-1-1981, RSV 81, 115	233, 251, 267
CRvB 6-1-1981, RSV 81, 154	146, 287
CRvB 12-2-1981, RSV 82, 111	213
CRvB 4-3-1981, RSV 81, 145	142
CRvB 16-3-1981, RSV 81, 149	283, 285, 286, 287
CRvB 25-3-1981, RSV 81, 146	142
CRvB 31-3-1981, RSV 81, 215	110, 111, 281, 285, 286, 287
CRvB 29-4-1981, RSV 81, 202	157, 158, 159
CRvB 6-5-1981, RSV 81, 230	157, 158, 159
CRvB 3-6-1981, RSV 81, 224	204
CRvB 24-6-1981, RSV 81, 238	281
CRvB 8-7-1981, RSV 81, 242	147, 300
CRvB 8-7-1981, RSV 81, 244	146
CRvB 11-8-1981, RSV 82, 65	149, 150
CRvB 1-9-1981, RSV 82, 14	243
CRvB 16-9-1981, RSV 82, 34	166, 213, 216

CRvB 18-9-1981, RSV 82, 19	288, 290
CRvB 2-10-1981, RSV 82, 41	299
CRvB 20-10-1981, RSV 82, 87	204
CRvB 21-10-1981, RSV 82, 125	157, 158
CRvB 21-10-1981, RSV 82, 126	157, 158
CRvB 21-10-1981, RSV 82, 127	157, 158, 160
CRvB 28-10-1981, RSV 82, 54	170, 213
CRvB 2-11-1981, RSV 82, 90	211
CRvB 4-11-1981, J WWV/WSW 81, 90	90
CRvB 30-12-1981, RSV 82, 121	278
CRvB 24-2-1982, RSV 82, 156	215
CRvB 26-4-1982, RSV 83, 2	150
CRvB 19-5-1982, RSV 82, 205	163
CRvB 9-6-1982, RSV 83, 39	156, 157, 158, 159
CRvB 28-6-1982, RSV 83, 3	145, 146
CRvB 21-7-1982, RSV 82, 251	296
CRvB 24-8-1982, RSV 83, 95	300
CRvB 24-8-1982, RSV 83, 96	250
CRvB 9-9-1982, RSV 82, 256	55
CRvB 11-10-1982, RSV 83, 10	281, 286
CRvB 14-12-1982, RSV 83, 68	257
CRvB 15-12-1982, RSV 83, 120	67
CRvB 22-12-1982, RSV 83, 122	213, 215, 216
CRvB 29-12-1982, RSV 83, 80	204
CRvB 21-3-1983, RSV 83, 140	263
CRvB 3-5-1983, RSV 83, 181	56
CRvB 3-6-1983, RSV 84, 20	204
CRvB 20-7-1983, RSV 85, 117	144
CRvB 17-8-1983, RSV 83, 209	112
CRvB 23-8-1983, RSV 83, 233	218
CRvB 26-9-1983, RSV 84, 11	296
CRvB 26-10-1983, RSV 84, 92	283, 285, 286
CRvB 1-11-1983, RSV 84, 150	140
CRvB 9-11-1983, RSV 85, 119	158
CRvB 30-11-1983, RSV 84, 83	158
CRvB 6-12-1983, RSV 84, 59	243
CRvB 14-12-1983, RSV 84, 62	260
CRvB 20-12-1983, RSV 84, 102	102
CRvB 8-2-1984, RSV 84, 185	158
CRvB 10-2-1984, RSV 84, 186	290, 292
CRvB 29-2-1984, RSV 84, 198	157, 158
CRvB 9-3-1984, RSV 85, 19	212
CRvB 3-4-1984, RSV 84, 171	177, 191
CRvB 11-4-1984, RSV 84, 175	146
CRvB 1-5-1984, RSV 84, 177	56, 57, 84
CRvB 11-5-1984, RSV 84, 234	149, 295
CRvB 30-5-1984, RSV 85, 94	173
CRvB 6-7-1984, RSV 85, 72	145, 150, 295
CRvB 25-9-1984, RSV 85, 31	102

CRvB 3-10-1984, RSV 85, 32	146
CRvB 5-10-1984, RSV 85, 123	261
CRvB 10-10-1984, RSV 85, 98	158
CRvB 14-11-1984, JWWV/WSW 85, 17	69
CRvB 12-12-1984, JWWV/WSW 85, 59	168
CRvB 9-1-1985, RSV 85, 160	215, 297
CRvB 25-1-1985, RSV 85, 142	211
CRvB 30-1-1985, RSV 85, 190	67, 68
CRvB 25-2-1985, RSV 85, 193	276
CRvB 1-3-1985, RSV 86, 96	146
CRvB 5-3-1985, RSV 85, 208	220
CRvB 12-3-1985, RSV 86, 97	192
CRvB 3-4-1985, RSV 85, 199	146, 296, 297
CRvB 10-4-1985, RSV 85, 156	218
CRvB 12-6-1985, RSV 86, 30	220
CRvB 18-6-1985, RSV 86, 31	260, 303
CRvB 23-7-1985, RSV 87, 56	14
CRvB 23-8-1985, RSV 86, 56	291
CRvB 11-9-1985, RSV 86, 61	146
CRvB 18-9-1985, RSV 86, 195	214
CRvB 23-9-1985, RSV 86, 85	225, 234, 236
CRvB 25-9-1985, RSV 86, 20	165
CRvB 9-10-1985, RSV 86, 65	112
CRvB 6-11-1985, RSV 86, 104	171
CRvB 20-11-1985, RSV 86, 107	90
CRvB 20-11-1985, RSV 86, 108	214
CRvB 27-11-1985, RSV 86, 109	213, 216
CRvB 10-12-1985, RSV 86, 118	286
CRvB 11-12-1985, RSV 86, 177	166
CRvB 17-12-1985, RSV 86, 164	191, 218, 219
CRvB 18-12-1985, RSV 86, 122	67, 168
CRvB 31-12-1985, RSV 86, 125	67
CRvB 8-1-1986, RSV 86, 179	213, 216
CRvB 10-1-1986, RSV 86, 148	284, 288, 289
CRvB 14-1-1986, RSV 86, 169	192, 193
CRvB 15-1-1986, RSV 86, 170	216, 236
CRvB 14-2-1986, RSV 86, 191	284, 285
CRvB 14-2-1986, RSV 87, 2	128
CRvB 21-2-1986, RSV 87, 3	141
CRvB 7-4-1986, RSV 86, 207	79, 112, 114, 291
CRvB 18-4-1986, RSV 87, 6	211, 296
CRvB 14-5-1986, RSV 86, 229	67, 169, 171
CRvB 14-5-1986, RSV 87, 50	213, 216
CRvB 24-5-1986, RSV 87, 7	146
CRvB 30-5-1986, RSV 87, 33	284, 289, 291
CRvB 4-6-1986, RSV 87, 35	286
CRvB 2-7-1986, RSV 87, 41	291, 293
CRvB 2-7-1986, RSV 87, 44	288, 289, 291
CRvB 25-7-1986, RSV 87, 58	300

CRvB 10-9-1986, RSV 87, 63	218
CRvB 10-9-1986, RSV 87, 64	218
CRvB 11-11-1986, RSV 87, 112	286
CRvB 14-11-1986, RSV 87, 114	79, 210, 211
CRvB 19-11-1986, RSV 87, 120	115
CRvB 21-11-1986, RSV 87, 121	303
CRvB 26-11-1986, RSV 88, 22	127, 229
CRvB 24-12-1986, RSV 87, 154	112, 291
CRvB 28-1-1987, NJB 87, p. 708	220
CRvB 5-2-1987, RSV 87, 208	150
CRvB 10-4-1987, RSV 87, 228	205
CRvB 28-4-1987, RSV 88, 46	237
CRvB 29-4-1987, RSV 88, 27	290
CRvB 26-5-1987, RSV 88, 40	237, 295
CRvB 10-6-1987, RSV 88, 52	61
CRvB 31-7-1987, RSV 88, 83	61
CRvB 31-7-1987, RSV 88, 84	61
CRvB 19-8-1987, PS 87, 774	61
CRvB 25-11-1987, RSV 88, 156	229
CRvB 26-11-1987, RSV 88, 158	303
CRvB 11-2-1988, RSV 88, 249	258, 259
CRvB 2-3-1988, RSV 88, 249	162
CRvB 7-4-1988, RSV 88, 263	146
RvB Amsterdam, 9-10-1933, B 33, 811	65
RvB Amsterdam, 20-2-1936, B 36, 249	229
RvB Amsterdam 20-2-1936, B 36, 249	64
RvB Amsterdam, 30-12-1936, B 37, 305	64, 229
RvB Arnhem 9-11-1934, B 34, 1039	107
RvB Arnhem 6-12-1965, RSV 66, 127	275
RvB 's Gravenhage 3-7-1934, B 34, 678	107
RvB 's Gravenhage 9-7-1935, B 35, 737	107
RvB Haarlem 24-11-1960, RSV 63, 151	220
RvB Roermond 17-10-1957, RSV 59, 162	218
RvB Rotterdam 4-3-1931, B 32, 56	107
RvB Rotterdam 22-6-1932, B 32, 774	107
RvB Rotterdam 17-7-1939, B 40, 229	162
RvB Rotterdam 17-06-1968, RSV 69, 98	194
RvB Utrecht 22-9-1982, RSV 83, 22	157, 158
Scheidsgerecht der Federatie van Bedrijfsverenigingen Amsterdam, 8-4-1932, B 32, 566	278

Scheidsgerecht der Federatie van Bedrijfsverenigingen Amsterdam, 25-4-1932, B 32, 602	65
Scheidsgerecht der Federatie van Bedrijfsverenigingen Amsterdam, 1-9-1932, B 32, 920	157
Scheidsgerecht der Federatie van Bedrijfsverenigingen Groningen, 14-9-1936, B 36, 844	162
Afdeling Rechtspraak van de Raad van State 26-3-1979, AB 1981, 24	278
HR 23-12-1964, BNB 65, 79	127
HR 23-12-1970, BNB 71, 27	127
HR 17-3-1978, NJ 78, 562 en AB 78, 358	271
HR 31-3-1978, NJ 78, 363	303
HR 19-10-1984, NJ 85, 213	305
HR 11-1-1985, RSV 85, 112	115, 303
HR 15-1-1988, RvdW 88, 13	38, 310
Hof Amsterdam 22-10-1987, RSV 88, 152	85, 271
Hof Arnhem 30-5-1972, RSV 75, 1	14, 138
Hof 's Gravenhage 25-4-1985, AB 85, 517	304, 305
Rb Amsterdam, 4-6-1986, RSV 87, 4	279
Pres. Rb Amsterdam 12-3-1981, KG 81, 28	114
Pres. Rb. 's Gravenhage, 21-4-1983, RSV 84, 44	299
Pres. Rb. 's Gravenhage, 30-10-1987, RSV 88, 153	308
Ktr Amsterdam 26-4-1983, NJ 84, 197	271, 279
Ktr Enschede 28-2-1985, NJ 85, 660	271
Ktr Groningen 28-7-1988, PS 88, 661	99, 271, 280
Ktr Utrecht 22-8-1977, NJ 85, 661	271

Lijst van aangehaalde literatuur

- Aarts, W.A.A. (en A.Y. Wieberdink); Enige aspecten van afvloeiingsregelingen, SMA 1973, p. 441 e.v.
- Andringa, L. (J. Bandringa en P. Vos); De werkloosheidsuitkering na de stelselherziening, Deventer 1987.
- Van Apeldoorn; Inleiding tot de studie van het Nederlandse Recht, 18e druk bewerkt door o.a. A. Hammerstein, Zwolle 1985.
- Aye, H. (e.a.); Sozialgesetzbuch, Sozialversicherung Gesamtkommentar (losbladig).
- Asscher-Vonk, I.P.; art. 44, 1e lid sub a Ziektewet en art. 30, 1e lid WAO, SMA 1974, p. 724 e.v.
- Asser-Beekhuis I; Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, Zakenrecht, Algemeen deel, 12e druk bewerkt door J.H. Beekhuis, F.H. Mijnsen en P. de Haan, Zwolle 1985.
- Asser-Hartkamp I; Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, Verbintenissenrecht, deel I, De verbintenis in het algemeen, 7e druk bewerkt door A.S. Hartkamp, Zwolle 1988.
- Asser-Kleijn; Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, Bijzondere overeenkomsten, deel IV, 5e druk bewerkt door W.M. Kleyn, Zwolle 1988.
- Asser-Van der Grinten; Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, De vertegenwoordiging, 6e druk bewerkt door W.C.L. van der Grinten, Zwolle 1985.
- Barnewitz, J.; Zur Logik und Systematik des Rentenanspruchs in der gesetzlichen Rentenversicherung, Der Kompaß 1965, p. 301 e.v.
- Barth, L.; Die Verjährung von Ansprüchen auf Leistungen der Versicherungsträger, Soz. Vers. 1962, p. 289 e.v.
- Baumann, J.; Einführung in die Rechtswissenschaft, München 1984.
- Berg, G.J. van den; Ouderdom en overlijden, Deventer 1985.
- Bley, H.; Sozialrecht, Frankfurt am Main 1986.
- Bod, Th.L.J.; Pensioen en privaatrecht, Alphen aan den Rijn 1979.
- Boer, J. de; Terugvordering door de overheid van onverschuldigde betalingen, Rechtsgeleerd Magazijn Themis 1981, p. 248 e.v.
- Bolt, H.; Rechtsbescherming bij het uitblijven van beslissingen in de sociale zekerheidswetgeving en de fictieve beslissing, SMA 1986, p. 476 e.v.
- Bolt, H. (en A.M.M.M. Bots); Het kort geding in het sociaal zekerheidsrecht, SR 1987, p. 249 e.v.
- Brockhuis, H.; Beoordeling en begeleiding bij arbeidsongeschiktheid, Lelystad 1986.

- Bültmann, H.; Rechtsnachfolge in sozialrechtliche Ansprüche, Berlin 1971.
- Burdenski, W. (B. von Maydell en W. Schellhorn); Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch allgemeiner Teil, Neuwied 1981.
- Burg, F.H. van der; Het begrip administratieve beschikking en het sociale verzekeringsrecht, SMA 1967, p. 95 e.v.
- Cornelissen, R.C.; Europese coördinatie van invaliditeits- en weduwenverzekering, Antwerpen-Apeldoorn 1984.
- Dalen, H.J. van; De voor beroep vatbare beslissing, SMA 1981, p. 373 e.v.
- Damen, C.A.M.; De leemte in de Beroepswet, AA 1979, p. 585 e.v.
- Delceck, H.; Sociale zekerheid en inkomensverdeling, Pre-advies voor de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Den Haag 1974.
- Donner, A.M.; Nederlands Bestuursrecht, algemeen deel, 4e druk, Alphen aan den Rijn 1974.
- Donner, A.M.; Nederlands bestuursrecht, algemeen deel, 5e druk, Alphen aan den Rijn 1987.
- Drielsma, H.A.; De strijd over de toepassing van privaatrecht op publiekrechtelijke verhoudingen, WPNR 5527, p. 493 e.v. en WPNR 5528, p. 517 e.v.
- Duivenvoorde, J.A. (e.a.); Stelselherziening sociale zekerheid, 2e druk, Deventer 1987.
- Duk, R.A.A.; Sociale zekerheid en civiele rechter in Sociaal en zeker (Veldkamp bundel), Deventer 1986, p. 421 e.v.
- Duk W. (W.L. Loeb en P. Nicolai); Bestuursrecht, Amsterdam zonder jaartal.
- Eiselin, W.F.A.; Het recht op en de maximale duur van de uitkering ingevolge de Wet Werkloosheidsvoorziening, SMA 1981, p. 170 e.v.
- Engels, J.J.; De verhouding tussen beslagbepalingen in de sociale zekerheidswetten en de beslagvrijheid, bedoeld in artikel 66, derde lid, van de Algemene Bijstandswet, SMA 1976, p. 749 e.v.
- Fortanier, G.F.; Bijdrage omtrent de uitvoering van de ziekwet door bedrijfsverenigingen, Amsterdam 1934.
- Gemeenschappelijk Administratiekantoor; GAK handboek beroepszaken, een systematische bewerking van de jurisprudentie op de door de bedrijfsverenigingen uitgevoerde wetten en de Beroepswet, losbladige uitgave, Deventer.
- Gerven van, W.; Beginselen van Belgisch Privaatrecht, Algemeen deel. Antwerpen/Utrecht 1973.
- Giele, J.F.M. (met medewerking van J.W. van den Berge); Periodieke uitkeringen, FED's Fiscale Brochures IB:5.50. Deventer 1973.
- Groot, G.R.J. de; Schadeloosstelling bij beëindiging van het dienstverband en werkloosheidsuitkeringen, NJB 1976, p. 140 e.v., NJB 1977, p. 657.

- Grüner, H. (e.a.); Sozialgesetzbuch (losbladige uitgave), Perscha.
- Guasco, R.A.F. de, (R.H. van der Meer, J.A. Huy en D. Baars); Het sociaal verzekeringsrecht in Nederland, Alphen aan den Rijn 1979.
- Guasco, R.A.F. de (e.a.); Wegwijzer sociale zekerheid: handleiding voor de praktijk, Deel 2: Volksverzekeringen, Lelystad 1987.
- Guasco, R.A.F. de (e.a.); Wegwijzer sociale zekerheid: handleiding voor de praktijk, Deel 4: Arbeidsongeschiktheid, Lelystad 1987.
- Haan, P. de, (Th.G. Drupsteen en R. Fernhout); Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deel 1, Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium, Deventer 1986.
- Haan P. de, (Th.G. Drupsteen en R. Fernhout); Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deel 2, Bestuurshandelingen en waarborgen, Deventer 1986.
- Haan, P. de, (Th.G. Drupsteen en R. Fernhout), Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Instrument en waarborg, Deventer 1978.
- Hanisch, H.; Der Verzicht auf Rentenansprüche DRV 1967, p. 23 e.v.
- Hannemann, K.; Die Neuregelung von Pfändung und Abtretung, DAngVers. 1976, p. 149 e.v.
- Hauck, K. (en H. Haines); Sozialgesetzbuch SGB 1, Allgemeiner Teil Kommentar. (losbladige uitgave), Berlin.
- Haverkamp, N.J.; Kanttekeningen bij de toepassing van de zorgvuldigheidsnorm in enkele uitspraken van de Centrale Raad van Beroep, SMA 1982, 598 e.v.
- Haverkamp, N.J.; Terugkomen op beslissingen ten gunste van de betrokkene in de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep, SMA 1978, p. 400 e.v.
- Hebing, R.W.H.; De relatie tussen het ontslagrecht en de aanspraak op uitkering ingevolge de Werkloosheidswet, SMA 1977, p. 107 e.v.
- Hijmans van den Bergh, L.J.; Bestaat er behoefte aan een wettelijke regeling voor de beëindiging van duurzame contractuele rechtsbetrekkingen, in de opzegging waarvan niet is voorzien?, Pre-advies voor de Nederlandse Juristenvereniging, Zwolle 1952.
- Hoogeveen, M.A.; De president in kort geding en de sociale zekerheid, SMA 1984, p. 475 e.v.
- Hoppers, W.; Verhaalsmogelijkheden op sociale uitkeringen lijken te beperkt, Advocatenblad 1975, p. 497 e.v.
- Jaspers, A.Ph.C.M. (en J. Riphagen); Schets van het Sociaal zekerheidsrecht, Deventer 1987.
- Jong, E.P. de, (e.a.); Het administratieve procesrecht volgens de Beroepswet, Lelystad 1984.
- Jong, E.P. de; Klachtencommissies in de sociale verzekering, SMA 1980, p. 355 e.v.
- Jong, E.P. de; Over sociaal recht gesproken?, Deventer 1979.

- Kessel, J.G.F.M. van; Sociale zekerheid en rechtsbeleid, Deventer 1985.
- Kessel, J.G.F.M. van; Naar een meer systematische aansluiting tussen het arbeidsrecht en het sociaal zekerheidsrecht in Sociaal en zeker (Veldkamp bundel), Deventer 1986, p. 81 e.v.
- Kistenkas, F.H.; De voor beroep vatbare beslissing, TvO 1984, p. 53 e.v.
- Korf, J.; De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen, pre-advies voor de Vereniging voor administratief recht, Haarlem 1958.
- Krause, P.; Das öffentlich-rechtliche Schuldverhältnis in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, BISTSozArbR. 1979, p. 145 e.v.
- Krause P.; Das Sozialrechtsverhältnis, Schriftenreihe des deutschen Sozialgerichtsverbandes, Band XVII, p. 12 e.v.
- Kreveld, J.H. van; Beleidsregels in het recht, Deventer 1983.
- Laer, C.J.P. van; De geblokkeerde weg naar de beroepsrechter, SMA 1980, p. 50.
- Langendonck, J. van; Het zoeken naar zekerheid, SMA 1978, p. 659 e.v.
- Leede, L.J.M. de; Het sociale verzekeringsrecht in het administratieve recht. Pre-advies voor de Vereniging voor administratief recht, Groningen 1973.
- Leede, L.J.M. de; Inleiding Sociaal verzekeringsrecht, Alphen aan den Rijn 1981.
- Leede, L.J.M. de; Sociaal Bestuursrecht, Deel 2, Sociaal verzekeringsrecht, Alphen aan den Rijn 1985.
- Leede, L.J.M. de; Weigering van uitkering krachtens de wet arbeidsongeschiktheidsverzekering, SMA 1966, p. 621 e.v.
- Leede, L.J.M. de; Werkloos of onvrijwillig werkloos (dissertatie), Zaandam 1963.
- Leeuwen, H. van; Arbeidsongeschikt of werkloos, Causaliteit en de verdiscontering van werkloosheid in de WAO, SMA 1984, p. 425 e.v.
- Lohmann, C.H.; Die Verwirkung eines Rentenanspruchs, Soz. Vers. 1968 p. 167 e.v.
- Lugtenberg, A.H.J., (J.M. van der Most en J.L.P.G. van Thiel); Het recht van de ziekenfonds- en de bijzondere ziektekostenverzekering, Deventer 1988.
- Malkewitz; Zur Systematik des Rentenanspruchs in den gesetzlichen Rentenversicherungen, DRV 1963, p. 10 e.v.
- Mannoury, J. (en I.P. Asscher-Vonk); Hoofdtrekken van de sociale verzekering, Alphen aan den Rijn 1987.
- Mehrrens, G.; Die Fälligkeit eines Anspruchs auf Rentenleistung und seine Verzinsung nach der Neuregelung im Sozialgesetzbuch, Die Berufsgenossenschaft 1976, p. 357 e.v.
- Meyer, H.; Verfügung über Leistungsansprüche im Sozialrecht, SGB 1978, p. 504 e.v.
- Meijers, E.M.; Algemene leer van het Burgerlijk Recht deel I, De Algemene Begrippen van het Burgerlijk Recht, Leiden 1948.

- Michiels, F.C.M.A.; De Arob-beschikking, Dissertatie Nijmegen 1987.
- Mourik, M.J.A. van; Inkomen en vermogen in het privaatrecht, Zwolle 1988.
- Niessen, R.E.C.M.; Het begrip lijfrente in de inkomstenbelasting, Deventer 1982.
- Noordam, F.M. (en H.L. Bakels); Civielrechtelijke en sociale zekerheidsaspecten van het ontslag, SMA 1978, p. 237 e.v.
- Noordam, F.M.; De nieuwe werkloosheidswet: een rammelend ontwerp, SMA 1986, p.103 e.v.
- Noordam, F.M.; De Werkloosheidswet, Deventer 1988.
- Noordam, F.M.; Het overgangsrecht van de nieuwe werkloosheidswet, SR 1986, p. 279 e.v.
- Noordam, F.M.; Recht en reïntegratie, Deventer 1987.
- Noordam, F.M.; Sociaal Bestuursrecht, Deel 3, Het sociaal voorzieningenrecht, Alphen aan den Rijn/Brussel 1984.
- Noordam, F.M.; Sociaal zekerheidsrecht voor beginners in Schetsen voor Bakels (Bakelsbundel), Deventer 1987, p. 167 e.v.
- Pieters, D.C.H.M.; Aan het werk ... Beschouwingen over het arbeidsethos in het sociale zekerheidsrecht van vandaag en morgen, Deventer 1986.
- Rang, J.F.; Herziening van de positie van de gemoedsbezwaarden ten aanzien van de AOW?, SMA 1960, p. 726 e.v.
- Rang, J.F.; Pseudorechtspraak in het sociaalverzekeringsrecht II, Klachtencommissie Sociale Verzekeringsraad, SMA 1975, p. 507 e.v.
- Rapport ABAR; Rapport Algemene bepalingen van administratief recht door de Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht, Alphen aan den Rijn 1984.
- Rauch, H.; Die Verwirkung noch nicht fälliger Rentenansprüche gegen die Sozialversicherungsträger, SGB 1968, p. 518 e.v.
- Rave, A.P. de; Ziektewet, Deventer 1986.
- Riphagen, J.; Beschikbaarstelling voor arbeid en werkloosheid in het kader van art. 21 WW, SMA 1978, p. 34 e.v.
- Riphagen, J.; Een sociale verzekeringsprocedure (AA procesdossier), Utrecht 1980.
- Riphagen, J.; Ontslag en het recht op werkloosheidsuitkering (dissertatie), Deventer 1985.
- Scheltema, M.; De rechtsverwerking in het administratieve recht, Pre-advies voor de Vereniging voor administratief recht, Groningen 1975.
- Schendel, W.A.M. van; Vertegenwoordiging in privaatrecht en in bestuursrecht, Deventer 1982.

- Schmid, F.; Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit: Die Begriffsbildung in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, Berlin 1981.
- Schmidinger, V.; Zum Beginn der Verjährung im Leistungsrecht der Rentenversicherung, Soz. Vers. 69, p. 203 e.v.
- Schoonenberg, J. (en H.D. Vleesch Dubois); Het administratieve procesrecht volgens de Beroepswet, Amsterdam 1957.
- Schwankhart, F.; Entsteht der Leistungsanspruch aus einem feststellenden oder gestaltenden Verwaltungsakt, SGB 1962 p. 193 e.v.
- Schwankhart, F.; Keine Zinspflicht der Sozialversicherungsträger, ZfS 1965, p. 405 e.v.
- SCOSZ; Contra legem-uitvoering in het sociaal zekerheidsrecht, Deventer 1985.
- SCOSZ; Snelheid van besluitvorming en rechtsbescherming op het terrein van het sociaal verzekeringsrecht, Deventer 1988.
- Söchting, U.; Grund- und Wirkungsanspruch in der gesetzlichen Rentenversicherung, Soz. Vers. 1963 p. 230 e.v.
- Sociale Verzekeringsraad, Herziening van het sociale zekerheidsstelsel, Advies A85/25, Zoetermeer 1985.
- Sociale verzekeringswetten, losbladige Kluwer uitgave, Deel II, Band 1, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering bewerkt door E.J. Willems.
- Spaas, K.J.S.; De part-timer, de Werkloosheidswet, De Centrale Raad van Beroep en de Sociale Verzekeringsraad, SMA 1977, p. 122 e.v.
- Spaendonck, G.C. van; Het faillissementsbeslag en sociale wetten, NJB 1974, p. 132 e.v.
- Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving; Eindrapport vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, I, 's-Gravenhage 1982.
- Strijbos, J.F.M.; Deeltijdarbeid en sociale zekerheid in Deeltijdarbeid, Deventer 1983.
- Suyling, J.Ph.; Inleiding tot het burgerlijk recht 5e stuk, zakenrecht, Haarlem 1940.
- Tegtmeier, H.; Erbfolge und Sonderrechtsnachfolge in Sozialversicherungsrecht, Göttingen 1974.
- Veld, J. in 't (en M.S.J. Koeman); Beginselen van behoorlijk bestuur, Zwolle 1985.
- Veldkamp, G.M.J.; De didactiek van de sociale zekerheid, Deventer 1984.
- Veldkamp, G.M.J.; Schets van de leer van de sociale zekerheid, Deventer 1984.
- Veldkamp, G.M.J.; Sociale zekerheid, deel 1, Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België, deel I, Karakter en geschiedenis, Deventer 1978.

- Veldkamp, G.M.J.; Sociale zekerheid, deel 1, Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België, deel II, Juridisch systeem Nederland-België-internationaal; maatschappelijke werking; verzekeringsaspecten; economie van de sociale zekerheid, Deventer 1980.
- Verwer, L.G.; De rechtspraak inzake arbeidsongeschiktheid in de zin van de Ziektewet, Deventer 1981.
- Vries, J. de; De Algemene Bijstandswet, 6e druk, Alphen aan den Rijn/'s-Gravenhage 1987.
- Weber, H.; Stammrecht und Einzelansprüche bei wiederkehrenden Geldleistungen des Sozialrechts, Freiburg im Breisgau, 1978.
- Wertenbruch, W. (e.a.); Bochumer Kommentar zum Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil, Berlin, New York 1979.
- Van Wijk, H.D. van; Hoofdstukken van administratief recht, 6e druk bewerkt door W. Konijnenbelt, Culemborg 1988.

CURRICULUM VITAE

J.J.A. Kooijman werd op 19 juli 1955 te Geleen geboren. In juni 1973 behaalde hij het gymnasium B diploma aan het Bisschoppelijk College te Sittard. Aansluitend studeerde hij rechten aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Op 28 maart 1980 legde hij het doctoraalexamen Nederlands recht af. Sinds 1 september 1980 is hij werkzaam bij de sectie sociaal recht aan de Nijmeegse faculteit der rechtsgeleerdheid, laatstelijk als universitair docent.

Stellingen behorend bij het proefschrift "Recht op periodieke uitkeringen in het sociaal zekerheidsrecht" van J.J.A. Kooijman

1. Het verdient aanbeveling beroep in cassatie mogelijk te maken tegen uitspraken van de CRvB ter zake van schending of verkeerde toepassing van de wettelijke bepalingen in de werknemersverzekeringen waarin het begrip dienstbetrekking nader wordt omschreven.
2. Iemand heeft geen subjectief recht op bijstand ingevolge de ABW zolang Burgemeester en Wethouders de bijstand niet hebben toegekend.
3. Niet in overeenstemming met de tekst van artikel 18 lid 6 WAO is de opvatting van de regering dat bij de bepaling van de restverdien capaciteit een functie pas in aanmerking genomen mag worden indien van de werkgever in redelijkheid gevergd kan worden dat hij de betrokkene met diens beperkingen voor de functie zal aannemen.
4. In de jurisprudentie van de beroepsrechter dienen de criteria geëxpliciteerd te worden aan de hand waarvan bepaald wordt of de klager het voordeel van de twijfel heeft.
5. De term "onderwijzend en docerend personeel" in artikel 2 lid 1 sub b BBA dient zo te worden uitgelegd, dat daar niet onder vallen degenen die gedurende minder dan 50% van de overeengekomen werktijd onderwijsactiviteiten verrichten.
6. De verplichting tot het formuleren van stellingen dient uit het promotiereglement van de KUN te worden geschrapt.
7. In afwijking van artikel 6.5.4.8 NBW dient in de titel over de arbeidsovereenkomst in het NBW opgenomen te worden dat de ontbinding van de arbeidsovereenkomst slechts door de rechter kan geschieden.
8. Het veelvuldige, manipulerende gebruik van de term 'fantastisch' door quizmasters op de televisie vermindert het kijkgenot.

ISBN 90 6092 410 X
NUGI 695